

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a la obtención del título de
Economista**

**Procesos de contratación pública y su efecto en el ahorro del
Estado, período 2009 – 2011**

**Ernesto Daniel Páez Flor
ernestd_4@hotmail.com
Director: Víctor Hugo Villacrés
hugovillacres@gmail.com**

Quito, abril 2013

Resumen

Se analizó los distintos procesos de contratación pública que se realizan en Ecuador, específicamente se tomó en cuenta los principales procedimientos para obras, bienes y servicios incluyendo los de consultoría por valor adjudicado como porcentaje del Presupuesto General del Estado. Se evaluó de manera general variables que inciden en la eficiencia de los contratos y por consiguiente en su resultado económico. Se consideraron parámetros como calificación y formalidad, además se realizó un estudio estadístico que demuestra la evolución de los procesos, concretamente se enfocó en el desarrollo del ahorro en contratación pública visto a través de la diferencia del valor adjudicado en relación al presupuesto referencial. El análisis elaborado en esta disertación pretende determinar si a través de la metodología que se utiliza, se está logrando los mejores resultados económicos que permitan generar mayor capital re invertible para el Estado y mostrar los posibles escenarios en el corto plazo.

Palabras Claves: Contratación pública, Entidades Públicas, Pliegos, Oferentes, Proveedores, Procedimientos, Procesos, Recursos públicos, Habilitado, Especificaciones técnicas, Presupuesto, Negociación, Adjudicación, Oferta.

A Dios, hermanos, abuelitas y demás seres queridos. Especialmente gracias a mis padres y su a ejemplo de superación que es el que me motiva a siempre ser mejor y nunca dejar de aprender.

Agradezco especialmente al Economista Víctor Hugo Villacrés, por su orientación, tiempo y valiosas recomendaciones durante el desarrollo de la presente investigación, y como excelente profesor académico.

Así como, al especialista en contratación pública Ingeniero Ernesto Páez, por sus excelentes acotaciones y cátedra en la materia.

Por último, a los profesores lectores, docentes y personal administrativo, compañeros de universidad y amigos.

Tabla de Contenido

Introducción.....	7
Metodología de trabajo.....	9
<i>Planteamiento del problema</i>	<i>9</i>
<i>Objetivos</i>	<i>10</i>
<i>Tipo de investigación</i>	<i>11</i>
<i>Técnicas de investigación</i>	<i>11</i>
<i>Fuentes de información</i>	<i>12</i>
<i>Tratamiento de la información.....</i>	<i>13</i>
Fundamentación teórica.....	14
<i>El desarrollo económico.....</i>	<i>14</i>
<i>Bienes públicos</i>	<i>17</i>
<i>Neo institucionalismo</i>	<i>19</i>
<i>Costos de transacción.....</i>	<i>25</i>
<i>Competitividad estratégica</i>	<i>28</i>
<i>Teoría de procesos.....</i>	<i>30</i>
<i>El ahorro</i>	<i>32</i>
Aspectos generales de la contratación pública en el Ecuador	34
<i>Principales actores de la contratación</i>	<i>36</i>
<i>Principios generales de contratación en el Ecuador</i>	<i>37</i>
<i>Proceso de contratación</i>	<i>38</i>
Análisis estructural de los procesos de contratación pública	40
<i>Licitación.....</i>	<i>52</i>
<i>Subasta Inversa</i>	<i>60</i>
<i>Cotización</i>	<i>67</i>
<i>Menor Cuantía.....</i>	<i>72</i>
<i>Otros procesos</i>	<i>77</i>
Identificación de factores que limitan la competitividad y eficiencia en los procesos; y propuestas de mejora	83
<i>Aspectos Identificados.....</i>	<i>83</i>
<i>Aspectos de mejora</i>	<i>85</i>
Benchmarking.....	87
<i>Contratación pública Chile.....</i>	<i>87</i>
<i>Contratación pública Perú</i>	<i>88</i>

<i>Contratación pública Colombia</i>	90
Conclusiones	93
Recomendaciones	95
Referencias bibliográficas	96
Anexos	98

Introducción

La necesidad de transformar y modernizar la contratación pública en Ecuador motivó al Estado a estructurar e implementar procesos transparentes y eficientes que permitan obtener mejores resultados económicos y de esta manera, generar un ahorro significativo en los fondos públicos. Los resultados que se obtenían de las negociaciones entre las entidades públicas y los oferentes no eran los más óptimos y beneficiosos para el Estado. Además se afirmaba que la falta de control disminuía la competencia, y la poca transparencia generaba discrecionalidad, evitando un correcto desenvolvimiento de los procesos.

Para dar viabilidad a proyecto de modernización, el 4 de agosto del 2008 la Asamblea Constituyente emitió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) remplazando la Ley de Contratación Pública y Consultoría. El propósito de esta reforma fue articular y armonizar todas las instancias, organismos e instituciones del Estado y así, dinamizar la economía del país a través de la optimización de los procesos de contratación pública.

Se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) órgano rector; el cual entre otras innovaciones desarrolla un portal electrónico como herramienta para que la población participe como veedora en el manejo de los contratos celebrados por las entidades.

Esta nueva ley establece y regula los procedimientos de contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios incluidos los de consultoría que realizan las Entidades Públicas. De igual forma se sometió a normativa específica determinados contratos que presenten criterios de selectividad, a los cuales se les considera como procesos de régimen especial¹.

Sin considerar los procesos de régimen especial los procesos se dividen en: contratos dinámicos, contratos comunes o no dinámicos y contratos de consultoría.

Los contratos dinámicos envuelven a los procedimientos de subasta inversa y convenios marco. Los no dinámicos abarcan las categorías de: licitación, cotización, menor cuantía e ínfima cuantía. Por último los contratos de consultoría integran: contratación directa, lista corta y concurso público.

Los contratos se clasifican de acuerdo al tipo de necesidad que la entidad pretende solventar, así como el monto económico del cual se dispone para ejecutar una obra, adquirir un bien o servicio en que se incluyen los de consultoría. Cabe mencionar que en el caso de bienes se debe tomar en cuenta si el producto es considerado normalizado o no normalizado².

La LOSNCP cambia radicalmente los procesos que utilizaban las entidades públicas durante los últimos 16 años para adjudicar contratos. Una de las ventajas del sistema de contratación pública es brindar a las entidades contratantes mayores posibilidades de seleccionar la mejor oferta y que esta favorezca la optimización de los recursos económicos.

¹ ***Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas***. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008 Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

² La consideración de bien normalizado lo designan las entidades siempre y cuando respondan a una utilización frecuente de un producto.

La contratación pública en el Ecuador ha representado durante muchos años un rubro importante en el Presupuesto General del Estado (PGE). La ejecución de estos contratos³ en 2009 presentó un monto adjudicado de \$4.017,4 millones que representó el 18% del PGE⁴, mientras que en relación al Producto Interno Bruto (PIB)⁵ fue 8%. Para 2010 el Estado dispuso \$5.989,3 millones lo que significó el 28% del PGE y el 10% del PIB. Por último, en 2011 el presupuesto alcanzó los \$9.857,4 millones este valor representó un 41% del PGE y 15% del PIB. En consecuencia se destaca que actualmente el Estado otorga mayor importancia a este rubro, así entre 2009 y 2011 existe un incremento en la participación del PGE de 23 puntos porcentuales.

Según indicadores que presentan el Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto de Contratación Pública (INCOP), la gestión bajo la que se realizaron los contratos en el marco de la ley de contratación pública generó un ahorro importante para el país. Tanto en 2009 como en 2010 éste fue alrededor de 7%, mientras que en 2011 disminuyó al 3%. Es decir que en términos monetarios, para el año 2009 hubo un ahorro de \$315,55 millones, en 2010 la cifra creció a \$472,10 millones mientras que en 2011 el valor fue de \$340,63 millones. Estos resultados se obtuvieron tomando en cuenta la diferencia del monto adjudicado respecto del presupuestado.⁶

Debido a la importancia de esta gestión en el ámbito económico del país, ésta investigación pretende examinar y determinar si los procesos de contratación pública que se realizan en Ecuador son beneficiosos. Adicionalmente se establecerá los aspectos positivos y negativos que poseen los procedimientos de compras respecto a su optimización, con el fin de mostrar el manejo de recursos públicos y determinar qué tan eficientes son las negociaciones en términos económicos reflejados a través del ahorro.

Según el reglamento a la ley orgánica de contratación pública, en contratación el ahorro (S) se entiende como la diferencia entre el presupuesto referencial (PR) y el valor adjudicado (VA). Este concepto se utilizará durante este estudio bajo la siguiente fórmula.

- $(S=PR-VA)$

La presente disertación empieza en su primer capítulo por delimitar el campo de análisis, puntualizar los objetivos y resaltar el tipo y técnicas de investigación que ayudarán a obtener resultados concretos. En su segundo capítulo se destaca la fundamentación teórica la cual abarca una serie de elementos conceptuales que sustentarán el estudio a desarrollar. El tercer capítulo enfatiza los aspectos generales de la contratación pública en Ecuador con el propósito de comprender el ámbito y los actores que envuelven los procesos. En el cuarto capítulo se analiza cada uno de los procedimientos y los resultados que han tenido en el período de estudio establecido. Finalmente, se obtienen las conclusiones y se realizan las recomendaciones respectivas.

³ INCOP, *Informe anual de contratación pública* ediciones 2009-2010-2011. Recuperado de: <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/#tbhome>, (Consulta septiembre 2012)

⁴ MEF, *Ejecución presupuestaria*. Recuperado de: <http://www.mef.gov.ec/web/portal/ejecucion-presupuestaria;jsessionid=c4a201d15686dc84a83772bee1b3>, (Consulta septiembre 2012)

⁵ BCE, *Estadística mensual*. Recuperado de: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>, (Consulta septiembre 2012)

⁶ INCOP, *Informe anual de contratación pública* ediciones 2009-2010-2011, <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/#tbhome>, (Consulta septiembre 2012).

Metodología de trabajo

Planteamiento del problema

Definición del problema

Manejar los procesos de contratación de manera correcta y eficiente se ha convertido en todo un desafío para las autoridades debido a la complejidad e importancia que tiene la gestión de los fondos públicos. En el caso de contratación pública la interacción se realiza entre la entidad pública y la firma que será la encargada de satisfacer la necesidad. Uno de los objetivos principales al momento de realizar negociaciones con empresas privadas se centra en generar una metodología mediante regulaciones eficientes que permitan obtener los mejores resultados y que elimine las posibles desviaciones generadoras de costos.

La información que manejan los individuos en el mercado de contratación es la herramienta más poderosa para poder controlar o manipular distintas situaciones de competencia. Funderberg y Tirole (1993) afirman la existencia de asimetría en información cuando los adversarios no tienen conocimiento sobre las utilidades y pagos de sus contrincantes, lo que causa que agentes tomen diferentes acciones o estrategias al momento de interactuar.

La mayoría de los problemas en contratación pública se generan debido a información asimétrica. Aquellos que disponen de mayor información tendrán ventaja sobre los que no la poseen, en consecuencia se altera la competitividad en los procesos. Vale la pena mencionar que disminuir la competencia usualmente causa costos adicionales para el contratante.

Monitorear la adjudicación de contratos resulta costoso, largo y problemático debido a la gran cantidad de transacciones que se realizan en el país. Para mitigar este problema se eliminó el control previo que ejercía la Contraloría General del Estado⁷. Según el gobierno el tiempo que tomaba esta institución en emitir informes favorables o desfavorables, para la ejecución de contratos, era prolongado y generaba muchas trabas que impedía dar agilidad y continuidad a los procesos contractuales. Debido a esto, se estableció que Contraloría realizará auditorías posteriores a la ejecución proyectos, no obstante esto puede generar ineficiencia en los resultados, ya que de existir inconvenientes sería más costoso remediarlo.

Eliminar el control previo de Contraloría mitiga ciertos inconvenientes, sin embargo también se puede encontrar otros problemas tal vez más graves, en forma específica en lo que se refiere al aspecto económico.

La norma permite a las autoridades y sus delegados definirlos parámetros y ponderaciones bajo los cuales serán evaluados los oferentes. Este poder puede generar sesgos importantes ya que se puede considerar diversas cuantificaciones que no mejoren los resultados del contrato o a su vez, que estos

⁷ **Contraloría General del Estado:** "Organismo Técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado".

sean evaluados mediante calificaciones subjetivas.⁸ Esto podría interferir con un proceso eficiente y transparente, afectando de manera directa el valor económico.

La falta de control técnico en las entidades públicas al momento de realizar los distintos procesos de contratación resulta perjudicial, debido a que se incrementa la posibilidad de elaborar condiciones restrictivas ajenas a la naturaleza del contrato y a su necesidad. Esto disminuye de forma parcial la cantidad de oferentes que quieran o puedan participar del proceso, provocando fallos de mercado que deriven en ineficiencias económicas.

Delimitación del problema

El presente estudio analizará los procesos que realizan las Entidades Públicas para la adjudicación de contratos, definidos a través de los lineamientos que se encuentra descritos en la ley de contratación pública y en su reglamento.

Esta disertación se limitará únicamente a estudiar el desarrollo de los procedimientos dinámicos y comunes. Se analizarán los casos de subasta inversa electrónica, licitación, cotización, menor cuantía, concurso público, lista corta, contratación directa y convenio marco. No se procederá a estudiar los procesos de régimen especial.⁹

Este trabajo considerará para su investigación el período 2009-2011. Durante este tiempo, los procesos mencionados, abarcaron en promedio el 58,9% del presupuesto referencial total designado a contratación pública; de igual manera dichos procedimientos representaron en promedio el 56,7% del presupuesto asignado¹⁰. Entre 2009 y 2011 la representatividad para estos métodos de contratación en relación al presupuesto referencial se mantuvo estable, sin embargo en relación al total adjudicado se incrementó de 49,4% a 52,2%.

Objetivos

General

Analizar los procesos de contratación pública y su efecto en el ahorro del Estado principalmente a través de información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Compras Públicas (INCOP).

Objetivos específicos

- 1) Analizar la base conceptual económica en la que se fundamenta el sistema de contratación pública en Ecuador para comprender los procesos metodológicos.

⁸ Varios autores, **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, Recuperado de: <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 6

⁹ Los procesos de régimen especial tienen un tratamiento diferenciado a los procesos generales por las condiciones de su necesidad; además se los utiliza en casos específicos los cuales se encuentran descritos en la ley (LOSNCP)

¹⁰ INCOP, **Informe anual de contratación pública** ediciones 2009-2010-2011, Recuperado de: <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/#tbhome>, (Consulta mayo 2012)

- 2) Establecer la evolución de los datos obtenidos en la serie histórica de los procesos de contratación pública y su metodología de aplicación para evaluar los procesos más demandados por las entidades públicas.
- 3) Identificar el efecto en el ahorro para el Estado asociado con la aplicación de las diferentes herramientas establecidas en los procedimientos de contratación.

Preguntas específicas

- 1) ¿Cuál es la base conceptual que fundamenta el sistema de contratación pública del Ecuador?
- 2) ¿Cuáles son los procesos y metodologías de la contratación más demandados por las entidades públicas?
- 3) ¿Existe ahorro en el Estado por la aplicación de los nuevos procesos de contratación pública?

Tipo de investigación

El tipo de investigación que se utilizará para el presente estudio será descriptiva ya que se seleccionará una serie de características que serán evaluadas para representar lo que se está investigando. Además se generará predicciones de las situaciones que se estudian de manera general. Debido a la naturaleza de la misma es necesario tener un considerable conocimiento del área que se investiga.¹¹

De la misma forma, esta investigación pretende reflejar las relaciones existentes entre las propiedades y objetos existentes. La teoría será el hilo conductor de la actividad que se investiga. En este caso, se pretende determinar posibles resultados que generan restricciones y preferencias. Si bien no hay una amplia literatura del objeto de estudio, si existe fundamentación literaria que sirva para definir conceptos que integren los distintos aspectos del análisis.

La investigación descriptiva será útil para analizar el objeto de estudio y sus componentes mediante información examinada con casos prácticos los cuales se utilizarán para establecer criterios objetivos y razonados de las distintas características de la contratación pública en Ecuador. Esto permitirá establecer resultados concretos de los procesos que se manejan.

Técnicas de investigación

Para proceder con la investigación se utilizará varios instrumentos que servirán para el desarrollo del estudio como la lectura crítica de los diversos instrumentos teóricos, y jurídicos detallados en la estructura del sistema nacional de compras públicas. Los mismos que se relacionan con la perspectiva teórica correspondiente.

¹¹ Hernández Roberto, Fernández Carlos, Baptista Pilar; ***Metodología de la investigación***; McGRAW – Hill Interamericana de México; 1997.

Por otra parte se recopilará información que permita conocer la naturaleza del fenómeno y proporcionar información adecuada acerca de sus características lo que permite generar un análisis más profundo. A través del comportamiento de las variables y la calidad de las mismas se podrá compilar datos de tal manera que la investigación no presente sesgos que limiten el estudio.

Los contratos serán analizados en primera instancia por tipo de contrato, con el objetivo de determinar las características que presentan cada uno de ellos. Después se analizará de manera específica casos puntuales con la finalidad de definir criterios y resultados particulares.

La información se obtendrá del Instituto Nacional de Compras Públicas. Con las herramientas que brinda esta institución en su página web se obtendrá datos de los procesos de los casos de contratación. Para el efecto, se tomarán en cuenta los aspectos más relevantes que se encuentren en los mismos y se registrarán para poder analizarlos y obtener conclusiones. A través de la recopilación de la información obtenida y de definir predicciones se podrá determinar hacia dónde se dirige la tendencia, que conjuntamente con la experiencia de otros países servirá para obtener conclusiones más acertadas del tema estudiado.

Durante el proceso de estudio se determinará los aspectos positivos y negativos de la metodología que se utiliza para la adjudicación de contratos y la correlación entre la cantidad de oferentes y el ahorro. La teoría se utilizará como medio de apoyo para que a través de los casos observados se defina criterios de evaluación más precisos que sean sustentados bajo modelos racionales.

Será imprescindible la elaboración, análisis e interpretación estadística para precisar resultados, generar propuestas de implementación, e incluso apoyarse con herramientas de la econometría a fin de sustentar resultados.

Fuentes de información

Esta investigación tendrá como fuente de información primaria al INCOP, Instituto rector del Sistema Nacional de Compras Públicas, creado con la finalidad de controlar y normar la contratación pública en Ecuador. Esta información se obtendrá a través la búsqueda publicada por esta entidad en su página electrónica.

Como fuentes secundarias de información se utilizará: la Superintendencia de Compañías, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas del Ecuador. Se tomará en cuenta además la experiencia y opiniones de personas naturales y jurídicas que han participado en estas convocatorias.

Se tomará información del internet, periódicos, editoriales y toda la documentación que se pueda obtener de los mismos para elaborar y estructurar de manera adecuada el tema a investigar.

Tratamiento de la información

Se utilizarán herramientas teóricas y estadísticas para la obtención de resultados a fin de plasmarlos a través de cuadros demostrativos y así entender los resultados obtenidos.

Una vez que se analicen estos procesos a través de los casos, se podrá reflexionar y conceptualizar sobre la realidad de la contratación pública en el Ecuador.

Con la información procesada y con los parámetros teóricos en el cual se fundamentará la investigación, se emitirán criterios reflexivos acerca del tema analizado con sustentos claros y precisos de la evidencia encontrada.

Fundamentación teórica

Es necesario mencionar que la contratación pública es un tema de gran importancia para el gobierno especialmente al momento de generar política económica, designar partidas presupuestarias y calcular gastos. Por esta razón los políticos y economistas buscan crear modelos que expliquen la intervención estatal para corregir imperfecciones del mercado. A continuación se presenta ciertos autores quienes a través de teorías económicas justifican la intervención estatal. Además se muestran teorías que buscan dar lineamientos que complementen la estructura del manejo de contratos entre Estado y el sector privado.

El desarrollo económico

El desarrollo económico se refiere a la posibilidad que tienen los países para crear riqueza con el propósito de mantener una prosperidad sustentable. El avance de la economía se puede medir a través de las tasas de crecimiento de un Estado, las cuales generan acumulación de capital. El desarrollo puede ser producto de mejorar las condiciones tanto internas como externas. El ambiente de una región puede incidir para que un país mejore o no sus condiciones económicas. Por ejemplo si éste es favorable puede incrementar el comercio con otros países.¹²

Tanto las prácticas públicas como las privadas determinarán el desarrollo económico de un país ya que estos actores definen el comportamiento de la propensión a: invertir, trabajar, ahorrar, entre otros. Esto genera una condición de factores que inician un proceso de crecimiento que reflejará el nivel de vida.¹³

Las políticas públicas son diseñadas para buscar crecimientos sostenidos. En el proceso son necesarios ajustes institucionales y legales que regularicen el camino en el que se desarrolla la economía. Crear un sistema eficiente de producción y de distribución es esencial para mantener una tasa efectiva de crecimiento.

Existen varias corrientes del pensamiento económico acerca de la forma en que las naciones deben obtener un desarrollo económico sostenible. Para este trabajo de disertación, se considerará la corriente neo institucionalista la cual propone el desarrollo del sector privado a través de lineamientos y condiciones gubernamentales que regularicen su accionar. La línea específica de este pensamiento es el fortalecimiento de las instituciones las cuáles serán las encargadas de normar las actividades privadas.

Dicho esto, a continuación, se definirá en primer lugar cuál es el papel del gobierno en el desarrollo económico para luego estudiar la corriente neo-institucionalista.

¹²Barre Raymond; *El Desarrollo Económico: Análisis y Política*, 1966

¹³Torado, Michael y Stephan Smith; *"Economic Development"*, 9 edition, 2009.

El Papel del Gobierno en el desarrollo económico

Se debe mencionar y resaltar el compromiso que debe tener cualquier gobierno con el desarrollo económico, ya que es el encargado de implementar políticas que vayan dirigidas a este objetivo. Es por esto necesario plantear de forma clara el tipo de intervención que el gobierno va a tomar en el mercado.

A partir de esta inquietud los economistas han desembocado en varias alternativas y tendencias que pretenden explicar cuál sería el camino más apropiado a seguir para alcanzar las metas.

En el caso de países en desarrollo como el Ecuador las imperfecciones de mercado, a las cuales se debe enfrentar el Estado son difíciles de manejar. Por ello se deben desarrollar métodos eficientes de tal manera que sus beneficios sean mayores a sus costos¹⁴.

Al Estado le corresponde analizar las consecuencias de cualquier acción que pueda influir en la economía. Estas acciones deben ser estudiadas con cautela para determinar el grado de intervención del mismo en el mercado dependiendo del problema que pueda surgir.

En algunos casos será el llamado a regularlo, en otros a dar libertad, o a tomar parte hasta un determinado punto. Todo dependerá de cuál camino es el mejor para lograr eficiencia. Indiscutiblemente el gobierno no puede resolver todos los problemas del mercado, sin embargo tiene un lugar importante y debe identificarlos¹⁵. El papel del gobierno incluye saber ponderar al sector privado y público para determinar cómo pueden complementarse y establecer cuáles son los límites de cada uno para actuar sobre los mismos¹⁶.

El Estado debe establecer las actividades de ambos sectores, esto incluso dependerá entre otras cosas de la situación económica por la que esté atravesando el país. Es importante considerar la presencia de los ciclos económicos que se producen por fluctuaciones en la producción, renta y empleo a nivel nacional. Samuelson y Nordhaus definen que: *“Este fenómeno se caracteriza por la expansión o contracción simultánea de muchos sectores de la economía (...) Normalmente, los economistas dividen los ciclos económicos en dos grandes fases: recesión y expansión.”*¹⁷ La recesión se determina por una disminución de las variables antes mencionadas mientras que la expansión se refiere al incremento de las mismas. Larraín y Sachs en su obra *Macroeconomía Global* (2002) establecen la importancia de la participación estatal para crear políticas estabilizadoras o anticíclicas que permitan evitar, de cierta forma, estas fluctuaciones. Por ejemplo, para épocas de recesión el Estado puede impulsarla generación de empleo. No obstante, como esta medida no es sostenible en el tiempo es necesario promover el desarrollo del sector privado para que se recupere, crezca y pueda absorber un porcentaje de empleados, liberando al sector público de burocracia.

La naturaleza del gobierno debe ser dinámica, cuando la economía y las necesidades lo exija el Estado debe tener la capacidad de ajustarse.

¹⁴ Stiglitz Joseph, *El papel del gobierno en el desarrollo económico*, pág. 5, 1997.

¹⁵ Stiglitz Joseph, *El papel del gobierno en el desarrollo económico*, pág. 11, 1997.

¹⁶ Stiglitz Joseph, *El papel del gobierno en el desarrollo económico*, pág. 11, 1997.

¹⁷ Samuelson, Nordhaus, *Economía*, pág. 413, 2003

Otra de estas tareas refiere a la movilidad laboral. El Estado debe procurar proporcionar condiciones similares a los trabajadores que pertenecen al sector público como las que existe en el privado. Los incentivos económicos son una de las principales particularidades que deberían ser semejantes puesto que generan estímulos para desarrollar el trabajo de manera eficiente. En el sector privado los incentivos son mucho más grandes para los trabajadores que los que existen en Instituciones Estatales¹⁸. En Ecuador el sector público no tiene incentivos, que reduzcan el impulso (negativo) por obtener beneficios a través de actos poco transparentes.

Otra de las obligaciones del Estado para reducir las deficiencias del mercado es ampliar el alcance de competencia. La creación de la misma promueve que las empresas privadas presenten mejores ofertas. Por ejemplo, para que las entidades públicas obtengan bienes y servicios recurren a licitaciones, donde llaman a muchas empresas a concursar con el objetivo de obtener la mejor calidad al mejor precio, sin embargo debido a las especificaciones en los contratos, el número de empresas en condiciones de participarse reduce, lo que genera incrementos en el costo promedio¹⁹.

Las Instituciones buscan realizar licitaciones competitivas para asegurar que el dinero de los contribuyentes esté destinado a beneficiarlos de la manera más eficiente posible. Sin embargo es muy difícil adoptar mecanismos realmente eficaces por la complejidad y cantidad de casos que pueden presentarse. A pesar de esto Stiglitz (1997) menciona en su obra *El Papel del gobierno en el Desarrollo Económico*: “donde exista un mercado competitivo la disciplina de la competencia del mercado puede ser suficiente”.

Stiglitz (1997) menciona a la privatización y a las prácticas privadas como mecanismos necesarios para mejorar la eficiencia de ciertos sectores industriales públicos. Para las privatizaciones específicas pueden ser controladas a través de impuestos tipo Pigou para inducir a la empresa privada a que actúe como le gustaría al Estado. En especial, cuando existen objetivos sociales de por medio.²⁰ Si bien la experiencia en varios países Latinoamericanos no ha resultado como se esperaba, la privatización puede ser viable y adecuada, siempre y cuando se hagan los respectivos estudios, en ciertos mercados y bajo restricciones bien definidas. Si el riesgo de privatizar no es alto, simplemente se podría adoptar estrategias óptimas que dependerán de la industria evaluada.

Debido a los avances tecnológicos, monopolios considerados naturales controlados y manejados por el Estado se conciben de manera diferente, como en el caso de las telecomunicaciones, donde el Estado de alguna manera ha cedido la iniciativa al mercado privado. La competencia en el mercado significa mejores beneficios aun cuando los marcos de regulación fracasen, el estímulo que perciba el sector privado para competir será indispensable para corregir fallos.²¹

¹⁸Stiglitz Joseph, *El papel del gobierno en el desarrollo económico*, pág. 12, 1997

¹⁹Varios Autores, *La licitación pública* pág. 13 y 14. Recuperado de: <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>,

²⁰Un impuesto tipo Pigou es un tipo de impuesto que se grava a las empresas privadas que generan externalidades especialmente sociales, aumenta el costo privado percibido por el productor hasta el nivel de los costos sociales de dicha actividad.

²¹Stiglitz Joseph, *El papel del gobierno en el desarrollo económico*, pág. 17, 1997.

El Estado, a través de sus instituciones públicas, maneja bienes que pertenecen a la población por ello es importante, mantener una estructura fuerte para mejorar las condiciones en las que estos se desenvuelven. Es una tarea obligatoria utilizarlos de manera eficiente y en favor de la sociedad.

Bienes públicos

Se consideran como bienes públicos a aquellos *“bienes y servicios de los que disfrutan o pueden disfrutar muchos ciudadanos, pero de los que no puede excluirse a quien no pague o no quiera pagar por su uso o simple existencia.”*²²

El bien público produce efectos sobre quienes no han participado de la transacción, es decir que produce efectos a favor de terceros, o genera externalidades susceptibles internalizadas en otros que no participan del contrato. Como ya se mencionó, tiene además la característica de que se produce en beneficio de todos de esta manera no se los puede excluir o segmentar.

Los bienes públicos son concedidos por el Estado, ya que es el único que tiene la capacidad de realizar obras y servicios en áreas comunes en beneficio de la población.

Es necesario tomar en cuenta que la mayor parte de los proyectos que realiza el Estado afectan directamente la calidad de vida de los individuos. A través de las entidades gubernamentales, se realizan inversiones que buscan mejorar la calidad de vida de la sociedad con recursos provenientes de los contribuyentes y dinero producto de los recursos naturales propios del Estado. A esto se suma aquellas innovaciones que realizan estas entidades mediante contratación que no inciden directamente en la sociedad, pero que indirectamente, buscan mejorar el servicio o la gestión que realiza cada institución.²³

Existe especial vínculo entre la asignación del gasto público e inversión y la tasa de crecimiento de la economía. Es importante mencionar que el gobierno realiza la asignación de recursos a través del gasto público y la inversión. Aunque el gasto se considera como los recursos destinados al consumo de la población y la inversión a la concesión de recursos para generar ganancias, en sentido macroeconómico, es decir en relación al Estado la diferencia entre ambos es casi imperceptible.²⁴ La asignación intersectorial del gasto público está basada de cierta forma en la intuición, en acuerdos políticos, en criterios económicos inadecuados y un limitado análisis económico.²⁵

Así, el problema se centra en cómo distribuir el monto adecuado de gasto para lograr una distribución más eficiente. La inversión pública debe contribuir al bienestar económico nacional, de tal manera que si en un determinado proyecto los beneficios económico-sociales superan los costos, se puede considerar como viable y recomendable para que el Estado lo lleve a cabo.²⁶

²² Cuadrado Juan, *Política Económica*, pag.32, 2001

²³ Holcombe Randall, *A theory of the theory of public goods*. 1997.

²⁴ En este proyecto de disertación se considerará a la inversión como parte del gasto público para facilitar el análisis.

²⁵ Ceconi Tulio, *Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico*, pág. 2, 1999.

²⁶ Ceconi Tulio, *Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico*, pág. 2, 1999.

Debido a que existen distintos métodos para evaluar un proyecto, es necesario tomar en cuenta tres elementos importantes:²⁷

- ✓ Los insumos y la producción de un proyecto no se deben evaluar según los precios del mercado, puesto que no reflejan el costo de oportunidad social de los recursos que se quieran destinar.
- ✓ Los responsables en la planificación de proyectos públicos deben contrastar los distintos componentes del mismo con la inquietud de: si realmente es necesario realizarlo, si beneficia a la comunidad y no satisface únicamente a un grupo pequeño de la sociedad.
- ✓ Es necesario también que se homogenicen los costos y beneficios del proyecto calculando el valor presente neto mediante el uso de la tasa de descuento social. Hay que tomar en cuenta que muchos de ellos tendrán un período prolongado en el tiempo.

El inconveniente que presenta esta forma de calcular la factibilidad de la inversión es que resulta difícil cuantificar los costos intangibles que tiene el proyecto en unidades con las que puedan ser comparadas. Esto difiere a la evaluación que se hace cuando se van a desarrollar inversiones privadas cuyo único objetivo es cuantificar el valor que se obtendrá de las ventas o el servicio que se preste.

Designar valores a variables como: nutrición, educación, salud, entre otros implica asignar valores unitarios a la vida humana. Este es un criterio subjetivo ya que la persona que lo establezca puede generar un juicio personal. La tasa de descuento social, también se elige en base a juicios de valor, de la ponderación del consumo futuro frente al presente.²⁸

Debido a su subjetividad, el análisis del costo mínimo puede ser una opción al análisis previamente descrito. Éste compara, de la manera más eficiente posible, los costos monetarios del proyecto con el objeto del proyecto no representado monetariamente, con el fin de eliminar la asignación de valor a los componentes subjetivos del plan. Sin embargo, una vez más, quedaría a discreción de la persona encargada la valoración positiva o negativa frente a la necesidad prevista.²⁹

Aquí pueden aparecer los llamados “*free-riders*”. En economía, son quienes no han contribuido con la financiación del proyecto pero que debido a la externalidad positiva que genera una determinada acción o bien reciben frutos del mismo. No obstante, en este caso, no se los puede llamar *free-riders*, ya que los individuos que obtienen beneficios de los contratos del Estado cancelan impuestos por lo tanto de alguna manera pagan parte de las obras.³⁰

En cualquier caso se mantiene que los bienes públicos deben ser provistos por el Estado debido a la naturaleza de los mismos. Como ya se mencionó, si el gobierno no los produce el mercado tampoco los producirá y si lo hiciera sería a niveles poco óptimos, debido a que las firmas buscarán sacar partida de las externalidades.³¹

²⁷ Ceconi Tulio, *Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico*, pág. 2, 1999.

²⁸ Ceconi Tulio, *Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico*, pág. 2, 1999.

²⁹ Ceconi Tulio, *Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico*, pág. 3, 1999.

³⁰ Benegas-Lynch Alberto, *Bienes Públicos, Externalidades y los FREE-RIDERS*, pág. 2, 1998.

³¹ Benegas-Lynch Alberto, *Bienes Públicos, Externalidades y los FREE-RIDERS*, pág. 3, 1998.

No es fácil precisar un criterio para definir qué bienes deberían ser públicos y que bienes deberían ser privados, puesto que si se valora subjetivamente a los bienes, las externalidades que ellos representan pueden ser positivas para unos y negativas para otros.

Los bienes públicos podrían ser categorizados como privados bajo ciertos parámetros y circunstancias, ya que dependerá del entorno, del desarrollo tecnológico y de la posible competencia que pueda haber en el mercado para que un bien aparentemente público pueda ser canalizado de mejor manera y más eficiente en el sector privado.³²

Para valorizar la participación del Estado en la producción de ciertos bienes y servicios respecto a las externalidades que causan, se pueden utilizar herramientas como impuestos y subsidios que permitan controlar eficazmente cualquier externalidad. El grado de facilidad que tenga el Estado para poder utilizar estas herramientas dependerá a su vez del poder social que maneje. La cooperación social tiene lugar entre individuos en un proceso de comunicación abierta. Habrá cooperación si los agentes tienen el mismo comportamiento en encuentros futuros, como nos explica la teoría de juegos³³.

El Estado debe determinar entonces las reglas con las cuales va a convivir una sociedad, y para esto es necesario que exista una fuerte estructura institucional que permita armonizar todas las funciones del Estado y especialmente su vinculación con el sector privado.

Neo institucionalismo

La base ideológica del neo institucionalismo es establecer reglas de juego en el mercado de manera que el Estado pueda regular las actividades que realizan los individuos y delimitar el comportamiento que tengan los agentes en la sociedad. Además, se complementa con teorías microeconómicas como son: costos de transacción, derecho económico, teoría de la información, entre otras, para proporcionar una correcta funcionabilidad al ejercicio de la economía.

La búsqueda de ganancias e incrementos de utilidades es entendido como conducta histórica en el comportamiento de los agentes económicos; es incluso plausible en el proceder de la conducción de las empresas por buscar estructuras monopolísticas como el *trust* y los carteles: una desviación en la conducta de fijaciones establecidas por el mercado, que se deriva de la falta de competencia intensa en distintos sectores de las industrias.³⁴

Este comportamiento de oportunidades para obtener incrementos en las utilidades conduce al hombre a realizar investigaciones más profundas de su entorno de manera que pueda explotarlo intensivamente. Incluso se puede afirmar que los agentes tienden a adquirir destrezas mediante el trabajo constructivo, evitan el desperdicio y no se satisfacen con poco. Es por esto que los equilibrios estáticos no resultan ser óptimos para ser estudiados.³⁵

³² Benegas-Lynch Alberto, *Bienes Públicos, Externalidades y los FREE-RIDERS*, pág. 3, 1998.

³³ **Teoría de Juegos:** "es un área de la matemática aplicada que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos (los llamados juegos) y llevar a cabo procesos de decisión".

³⁴ Kalmanovitz Salomón, *El neo institucionalismo como escuela*, pág. 5, 2004.

³⁵ Kalmanovitz Salomón, *El neo institucionalismo como escuela*, pág. 5, 2004.

Douglas North (1993) señala que *“las instituciones son reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”*.³⁶

El neo institucionalismo trabaja tanto a nivel macro como micro. A nivel macro propone que un medio institucional sea el encargado de establecer las reglas sobre las cuales se desenvolverán los agentes; es decir, que éste regule el accionar de las firmas con el objetivo de evitar desórdenes económicos; y en el sentido micro por la interacción que se genera entre las instituciones sobre los agentes: como mercados, cuasi mercados y las estructuras jerárquicas de la contratación.³⁷

El neo institucionalismo en el sentido sociológico (economía macro) tiene como objetivo buscar procesos de socialización de los recursos pues la sociedad forma su propio marco de referencia, sujeto a diferentes expectativas generadas. En el campo económico (micro) las reglas que norman las actividades son obedecidas; caso contrario existen sanciones.

Veblen (1965) definió a la institución como *“hábitos de pensamiento decantados que son comunes a la generalidad de los hombres”, o “el surgimiento de procesos de pensamiento rutinizados que son compartidos por un número de personas en una sociedad dada”*.

Para lograr un crecimiento sostenido y estable en el tiempo, es necesario que en el largo plazo exista un perfeccionamiento del excedente social, del que gran parte esté canalizado hacia la inversión. Las condiciones que permitan llegar a este objetivo se encuentran reguladas o guiadas por el Estado.

El interés de las instituciones se refleja en el incremento de tratados políticos, como también en el interés particular de los estudios de política económica y todas sus derivaciones. El estudio institucional ha ganado protagonismo por la necesidad de establecer directrices para los comportamientos del mercado, más aún para aquellos que han causado desórdenes o alteraciones económicas.³⁸

La falta de control de mercado que por experiencia ha resultado perjudicial para ciertos sectores económicos, provocados por actos oportunistas y reducida vigilancia estatal, hacen que las políticas públicas se orienten cada vez más al ámbito social, el cual es el más afectado por los desequilibrios de mercado.

El neo institucionalismo no solo da importancia al estudio de las instituciones y su estructura como tal sino que también toma en cuenta: los procedimientos, las reglas que integran al conjunto político (las que tendrán influencia en las relaciones con los agentes económicos), y las conductas que podrán tomar las firmas frente a las circunstancias que se les presente. El alcance dependerá de los

³⁶ RIVAS José Antonio, *El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia).p.4

³⁷ RIVAS José Antonio, *El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia).p.2

³⁸ RIVAS José Antonio, *El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia).p.2.

límites y oportunidades que tengan para que actúen y desempeñen su papel, restringidas o ligadas a un comportamiento inducido.³⁹

La estabilidad de la economía por normas que regulan su accionar está guiada bajo los intereses que presenten los que toman las decisiones.

Las instituciones y el papel que ejercen sobre la sociedad dependerán en gran medida de la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos. Se debe tomar en cuenta su duración en un período racional de tiempo que permita dar sentido a los planteamientos de políticas públicas con el fin de que los diseños de regulación puedan verse plasmados como cultura política.

Otro aspecto es la seguridad que otorga el gobierno a sus instituciones para que puedan desenvolverse. Al no poder controlar por completo todos los sectores económicos, el Estado debe delegar a sus instituciones según la especialidad, la potestad de vigilar e intervenir en más o en menos al mercado para que se desarrolle; por lo que la competencia y protagonismo que tengan estos establecimientos darán resultados parcializados.

Para Paúl DiMaggio se deberían incluir cuatro momentos o etapas para poder concretar un cuadro adecuado y formar un correcto institucionalismo. En primer lugar, debe conformarse la estructura institucional es decir, formar una base sólida de instituciones que trabajen sobre los planteamientos eficaces de futuros procesos. Segundo, un desarrollo institucional que perfeccione sus procedimientos, los actualice a la realidad del mercado y ajuste a las necesidades de los agentes económicos tanto a nivel de consumidores como de proveedores, creando así un desarrollo sostenible.

Tercero, es la institucionalización y cuarto la reinstitucionalización. Este es un proceso, mediante el cual, se prueban las aptitudes y falencias de las instituciones y se sopesan los resultados que hayan obtenido con el objetivo de analizar y comparar sus principales características. Se detectan las falencias, las atribuciones y el marco regulatorio planteado por las distintas entidades para resaltar e idealizar el concepto más adecuado a implementar. Finalmente, se determina cuáles medidas se debe acoger para que los resultados sean los más óptimos para la institución.⁴⁰

La economía neo institucionalista aporta con lineamientos realistas a las propuestas básicas de la teoría macroeconómica. Los agentes económicos buscan maximizar sus conductas en base a preferencias estables y consistentes pero lo hacen con limitaciones tales como: información incompleta, limitaciones para monitorear actividades o resultados y principalmente forzar acuerdos que se consideren oportunos. Las instituciones se forman y se mantienen cuando los costos de transacción confieren beneficios generales, costos de negociación, ejecución entre otros. Es por esto que la base teórica del neo institucionalismo radica en la falta de información o información costosa, la actitud de las personas por ser oportunistas, y que la racionalidad es limitada.⁴¹

³⁹RIVAS José Antonio, *El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia).p.7

⁴⁰RIVAS José Antonio, *El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia).p.4

⁴¹Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 2, 1991.

Así, los costos de transacción y la incertidumbre, dan lugar a clases específicas de instituciones que reducirán los aspectos poco conocidos o de duda, dando marcos eficientes para que el intercambio económico tenga resultados sostenibles que no vayan a causar problemas en el mediano y largo plazo. Se estabiliza la economía con tendencias constantes y se evita fluctuaciones económicas que desestabilicen industrias o sectores del mercado, especialmente, para aquellos sectores que son estratégicos.⁴²

El neo institucionalismo económico puntualiza de manera fundamental la calidad, el nivel de desempeño y la eficiencia de las instituciones para que resultado de las transacciones cumplan con las metas.⁴³

Los neo institucionalistas contemporáneos definen a las instituciones como “regularidades en interacciones respectivas”, como evolución al pensamiento del concepto de reglas. Conceptos y procedimientos que les permiten a las firmas realizar lo exigido, permitido o limitar lo prohibido. Las instituciones en si están concebidas como estructuras de gobierno que permitan generar acuerdos sociales que permitan minimizar los costos de transacción. Las modificaciones institucionales responden a soluciones complementarias a resolver problemas como hemos mencionado de oportunidades que principalmente son efectos de la falta de información.⁴⁴

Esta evolución del pensamiento institucional y definición del objetivo que tienen las instituciones busca dar un marco más amplio al análisis de regulación respecto a los agentes económicos, porque el “control” debe ser eficiente de manera que se cuide el interés social pero también que no entorpezca el desarrollo empresarial.

Respecto a lo organizacional, el institucionalismo moderno estructura a las organizaciones en procesos homogéneos y acuerdos en el mercado laboral, empresarial y estatal. Puesto que, los individuos buscan obtener maximizaciones por la calidad de sus procesos, las organizaciones cumplen objetivos de auto sustentabilidad. El modelo en el cual se basan los teóricos organizacionales se describe bajo expectativas concretas asumiendo que los agentes económicos asocian acciones con situaciones receptadas de varios procesos de socialización y educación. Sin embargo existe una disyuntiva con la corriente institucional social debido a que aseguran que sí existe la elección constante por los individuos, mas no en expectativas entendidas como dadas, ya que las personas se guían de experiencias de situaciones percibidas por otras personas bajo condiciones similares.⁴⁵

Es reconocido por algunos neo institucionalistas económicos – políticos, que las instituciones no son fácilmente maleables y que los cambios que se requieran realizar son producidos en plazos extensos, ya que los acuerdos instaurados restringen el comportamiento individual, y que un cambio en el mismo modificarán las elecciones de los individuos, convergiendo en incertidumbres que los agentes

⁴²Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 2, 1991.

⁴³Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 3, 1991.

⁴⁴Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 3, 1991.

⁴⁵Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 3, 1991.

no están dispuestos a asumir tan fácilmente. Incluso el desconocimiento de lo incierto limita al cambio, para los agentes esto representa generalmente costos.⁴⁶

Debido a los conflictos de interés que existen en las organizaciones tanto internamente como externamente, se ha enfatizado una manera en que las organizaciones respondan a ese tipo de conflictos mediante la preparación de mecanismos estructurales para desarrollar una administración plenamente elaborada. De esta manera, los individuos no actúan bajo sus propios intereses.

Si se elabora correctamente una estructura administrativa que responda a procesos eficientes y que por la manera como se encuentre distribuido los procesos limiten a cualquier agente a realizar actos individualistas que beneficien acuerdos personales. Una vez que las instituciones logren funcionar como rutinas que eviten tener que definir en cada momento el comportamiento que se debe seguir frente a los posibles problemas, reducirán la incertidumbre en la acción de la organización.⁴⁷

Al dar importancia y énfasis a procesos de negociación y transacción entre las instituciones y los individuos y la existencia de normas regulatorias, se reducen los costos entre los agentes, aumentando las ganancias. Se logra los objetivos económicos y por consiguiente se alcanza las metas sociales.

El nivel de desempeño de las instituciones y la eficacia de transacciones son primordiales dentro de la calidad en la economía del neo institucionalismo. En América Latina no existe un marco perfeccionado de las instituciones. Sin embargo, sí existe una conciencia acerca de sus debilidades y de la necesidad de mejorarlas, principalmente a través de políticas más democráticas.

La debilidad institucional de América Latina como falta de sostenibilidad y equidad de su desarrollo

El manejo inapropiado de teorías de desarrollo se debe en gran medida a que no existe conciencia suficiente para cambiar a la institución económica y socialmente. Su restructuración va más al campo de lo político.⁴⁸

En los estudios realizados por Soto y Brugger (1991) se destaca la idea que la inseguridad atada a las decisiones que se toman en la economía constituye la razón principal por el cual existe desinversión o falta de ella, y sobre todo, al poco crecimiento de la economía. La incertidumbre institucional es superada por los propios actores económicos, ellos asumen los costos del riesgo. De los cuales algunos aspectos de estos son: la movilidad del capital o el ajuste de los precios, ajustes en el tipo de cambio o de la tasa de interés, imposición sorpresiva a través de la inflación, discontinuidad en el sistema legal.⁴⁹

⁴⁶Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 4, 1991.

⁴⁷Di Maggio Paul y Powell Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pág. 5, 1991.

⁴⁸Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 21

⁴⁹Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 22

La inseguridad institucional provoca que los individuos busquen las maneras de superar los riesgos mediante desviaciones sociales en búsqueda del beneficio personal ya que es más costoso no hacerlo.

La poca seguridad de las instituciones se refleja en el comportamiento impredecible de los gobiernos como en la falta de garantía en el cumplimiento de contratos privados, lo cual refleja una reducción de intercambios personales. Por lo tanto, existe una preferencia en gasto destinado al consumo que a la inversión. El resultado se refleja en la existencia de mercados imperfectos.

Al no existir redes de garantía suficientes por parte de los gobiernos para reducir el riesgo de arbitrariedad, hará que la decisión que tomen los agentes de intervenir será sobre qué tan dispuestos están a asumir los riesgos, los mismos que son traducidos en costos muy elevados y limita la inversión. Una institucionalidad débil fomenta a que existan fallas en el mercado, la dificultad de invertir constituye barreras que favorezcan a la competencia.⁵⁰

Si no hay certidumbre para invertir en el país, el inversionista buscará hacerlo en el exterior, de manera que el resultado de tener altos riesgos institucionales será reflejado en la salida del capital.

Poca credibilidad y estabilidad causa la emigración de divisas nacionales, las que tienen como mayor receptor los bancos extranjeros. Esto se produce ya que los agentes prefieren mantener su dinero en el exterior con un riesgo menor. Por otra parte, si no ocurre la mencionada salida de capital las divisas se mantienen en forma líquida, ya que arriesgarse en un mercado inseguro es muy costoso.

Por otro lado, los impactos positivos como la solidez o fortaleza institucional en términos de eficiencia económica, a través de un impacto económico favorable, se traducen en bienestar y equidad social. El intercambio personal como reflejo de un sólido marco institucional unifica mejor los mercados mediante redes personales en una economía más productiva, elimina la informalidad o exclusión y crea mejores condiciones para el ciudadano.

La seguridad institucional mejora la asignación de recursos y promueve la especialización en cada una de las industrias gracias a la competencia. Esta genera incentivos para que las firmas desarrollen procesos productivos que resulten en economías a escala.

Para los consumidores es importante que se crean nuevas empresas. Esta competencia atraerá no solo mejores precios sino también una mejora en la calidad de los bienes y servicios ya que, las firmas existentes invertirá para mejorar su producción.⁵¹

Las externalidades producidas por el desarrollo económico que ocasiona la estabilidad institucional es un factor positivo adicional que tendría resultados productivos tales como el progreso tecnológico y desarrollo del conocimiento.

El campo institucional es incremental en lo referente al asunto económico-social, ya que requiere el trabajo de todos los políticos, comprometiéndolos a realizar verdaderas propuestas que resulten

⁵⁰Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 22.

⁵¹Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 23.

beneficiosas para los países. Que, a su vez, tengan la madurez política para poder consensuar y así, obtener resultados eficientes que perduren en el tiempo. Incluso, esta práctica comprende cambios como: el reconocimiento del valor de la iniciativa económica, la libre empresa y el reconocimiento a desarrollar capital humano, principal herramienta utilizada en países como Japón que le permitió industrializarse y convertirse en la potencia que es hoy en día.⁵²

El cambio que existe hoy en día en América Latina es positivo, existe un avance considerable en la preocupación por mejorar las instituciones. Los problemas económicos que enfrentan los gobiernos latinoamericanos hacen que se genere nuevos paradigmas económicos políticos, sociales y empresariales.⁵³ Para North (1998) la mayoría de latinoamericanos son conservadores y no son personas que tienen consideración por aquellas personas que cuentan con menos recursos. Pertenecen a una cultura arraigada a los tiempos coloniales y del esclavismo donde, la tradición insensible a lo social marca una conducta limitada.

North (1998) destaca además que existen dos fuerzas que establecen un cambio institucional y lo condicionan: los retornos crecientes y los elevados costos de transacción que son muy comunes en mercados imperfectos. Las instituciones importan el desarrollo económico a largo plazo con los retornos crecientes, pero es necesario que se complemente con mercados competitivos, de manera que el crecimiento económico sea beneficioso para todos o al menos para la mayor parte de la sociedad.⁵⁴

Si los mercados son imperfectos, la realimentación como es el caso de la información, no va a ser la adecuada ya que estaría muy fragmentada por el costo que ésta representaría especialmente para las firmas. Siendo la información una de las principales herramientas para la evolución económica, la falta de ella causa inestabilidad, perdiéndose los objetivos planteados. Los resultados de este problema se ven reflejados en fallos en el mercado.

Uno de los criterios que se debe considerar en la toma de decisiones político-económicas es que cuando se toman lineamientos establecidos por los países industrializados, como generalmente suele ocurrir, los resultados no siempre son los mismos ya que existen muchas variables externas que se debe considerar.

En la interacción de los agentes privados con los públicos se generan ciertas condiciones relacionadas al comportamiento de los individuos que interactúan, debido al manejo de la información que cada uno disponga se genera diferentes costos para las partes. Uno de esos costos es el de transacción que se estudiará a continuación.

Costos de transacción

Los costos de transacción se definen como *“los costos en los que se incurre la búsqueda de algún agente para hacer negocios, en alcanzar un acuerdo acerca del precio y de otros aspectos de la*

⁵²Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 24

⁵³Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 24.

⁵⁴Douglass C. North, *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, 1998, pág. 29.

*transacción, y en asegurarse de que los términos del acuerdo se cumplan*⁵⁵. Estos costos se producen debido a información incompleta. Los individuos o agentes económicos no pueden tomar decisiones razonadas⁵⁶, y aun cuando la información que posean sea cercana a la realidad, los agentes no suelen relacionarlo de forma correcta. De este modo, las decisiones más cercanas al óptimo son aquellas discutidas en ambientes institucionales, ya que estas crean normas sociales, que aprueban o castigan las acciones. Es posible que las instituciones estén ligadas a ciertos grupos políticos que beneficien a pocos y que no orienten sus normas a intereses sociales, para lo cual es necesario: apropiarse, capturar y redistribuir la renta.

Los costos de transacción son generados por tres circunstancias: La primera es debido a la falta de planificación que tienen las personas, o a la dificultad que tienen para predecir eventos futuros. La segunda es la dificultad para realizar negociaciones. Aunque se pueda planificar de forma perfecta, acordar entre las partes es muy complicado puesto que definir términos en los que ambas partes estén de acuerdo suele resultar complicado. La tercera es que asumiendo que ambas partes puedan planificar y negociar llegando a un acuerdo que llenen sus expectativas, es difícil que puedan transmitir sus planes a una tercera parte (una corte), que refuerce el contrato.⁵⁷

Considerar los costos de transacción es importante para la eficiencia. Existen entidades que no están preparadas para manejar ciertos proyectos y ven la necesidad de contratar a agentes externos. Es por esto, que estas instituciones deben manejar contratos claros que puedan ser ejecutados y así, evitarla necesidad del arbitraje de terceros quienes pueden proponer soluciones que tardan en ser ejecutadas.

Así mismo, cuando no existe una institucionalidad que controle el intercambio eficiente, aparecen incentivos que motivan a los agentes a buscar beneficio propio, sin que les importe el incremento en los costos. Según Williamson (1985), a partir del comportamiento oportunista y al no cumplir con las obligaciones contractuales se producen los costos de transacción. El sistema de incentivos es una forma de invitar a los funcionarios a reducir estos costos.⁵⁸

El cumplimiento de los arreglos contractuales se dará siempre y cuando ambas partes ganen. El costo por correcto desempeño del contrato será más interesante para el agente que el costo que le pueda generar al desviarse o incumplir con la norma. Así mismo, desde el sector público o contratista, si el contrato y el marco legal es el adecuado evitará la conducta oportunista del agente.⁵⁹

Como ya se mencionó, los agentes no disponen de información completa ya que la información es costosa, y aunque esta sea completa, los agentes que la interpretan pueden concebirla de manera equivocada.

⁵⁵ Parkin Michael, *Macroeconomía*, pág. 209, 1999

⁵⁶ Kalmanovitz Salomón, *El neo institucionalismo como escuela*, pág. 9, 2004.

⁵⁷ Kalmanovitz Salomón, *El neo institucionalismo como escuela*, pág. 9, 2004.

⁵⁸ CARVAJAL Francisco Valencia, *Los Costes de Transacción dentro de la Economía neo institucional en Relación con la Actualidad Contable*. Macroeconomía 06-201

⁵⁹ CARVAJAL Francisco Valencia, *Los Costes de Transacción dentro de la Economía neo institucional en Relación con la Actualidad Contable*. Macroeconomía 06-201.

Según la teoría de juegos, los agentes pueden colaborar bajo ciertas condiciones debido a que, en ocasiones, los individuos presentan impulsos altruistas y solidarios dejando a un lado sus motivos personales. De esta manera, se generan comportamientos sociales que ayuda a la formación de pequeñas asociaciones que pueden reducir los costos de transacción.⁶⁰ La nueva teoría de la firma parte de la creación de asociaciones que minimicen estos costos a través de arreglos contractuales.

Por otra parte en el caso de negociaciones con el Estado, este tiene mayor poder de negociación debido a la institucionalidad y su facultad de regulación por lo que los costos de transacción pueden llegar a incrementarse notablemente.⁶¹

Uno de los problemas económicos ocurre cuando se encuentran inconvenientes que no están previstos en el contrato y ambas partes deben asumir los costos que esto produzca a través de renegociaciones. Esto causa una excesiva discusión sobre la forma en la que se acordaron los términos contractuales. Las partes evitarán asumir estos costos buscando las vulnerabilidades de la otra parte, o cualquier otro mecanismo con el fin de que su rentabilidad no disminuya.

Coase relacionó los costos de negociar con el intercambio del derecho de propiedad y cómo podían ser comercializados a los costos de intercambio de los agentes.

Costos de transacción en el teorema de Coase

Bajo el supuesto de costos de transacción igual a cero, los agentes realizan estudios buscando información para mejorar y maximizar su producción independientemente de las circunstancias que aparezcan. Pero si aparecieran costos de transacción positivos, los agentes no tendrán incentivos para generar y dar información, impidiendo convenios entre ellos, pues se hace costoso realizarlo. Los incentivos y arreglos que se vayan a determinar en una celebración de contratos dependerán del marco institucional.⁶²

En el neo institucionalismo los costos de transacción son muy relevantes y van ligados estrechamente a la información, a la falta de ella, y a como las organizaciones lo manejan. Facilitan el manejo individual cuando la información es asimétrica. Aplicado esto particularmente a la firma, se puede desarrollar estrategias que permitan a las empresas obtener mejores condiciones frente a la competencia.

El teorema de Coase destaca que bajo ciertas condiciones, y en la presencia de externalidades de distinta índole, las firmas pueden encontrar soluciones eficientes a problemas sin que exista la necesidad de regularización por parte de entidades públicas.

En relación a lo anterior se afirma que las empresas privadas a través de negociaciones bien establecidas pueden mitigar la necesidad de arbitraje ya que conducirán a una eficiente solución para las externalidades.

⁶⁰ Kalmanovitz Salomón, *El neo institucionalismo como escuela*, pág. 9, 2004

⁶¹ CARVAJAL Francisco Valencia, *Los Costes de Transacción dentro de la Economía neo institucional en Relación con la Actualidad Contable*. Macroeconomía 06-201.

⁶² CARVAJAL Francisco Valencia, *Los Costes de Transacción dentro de la Economía neo institucional en Relación con la Actualidad Contable*. Macroeconomía 06-201.

Es complicado hablar de una aplicación total del teorema porque implicara la eliminación de los costos de transacción, lo cual no es considerado posible, sin embargo se debe entender como una posibilidad parcial, con un enfoque a que el conocimiento puede orientar a negociaciones de contratos eficaces que puedan reducir dichos costes.

Competitividad estratégica

La competitividad estratégica tiene como objetivo determinar cuáles son las ventajas y desventajas que tiene la empresa, que acciones deben emprender para obtener resultados óptimos y en que se debe especializar (definir el camino ideal).⁶³ Para que una empresa maximice la utilización de sus recursos debe plantear sus estrategias y las condiciones que se pueden considerar como ventajas.

Al establecer la oferta y la demanda es importante considerar la diferenciación de un bien o servicio ya que el éxito del mismo se determina en la capacidad de la empresa por superar a su competencia. Una empresa puede crecer dentro de un sector industrial mediante la elección de estrategias. Estas no solo responden al ambiente sino que también puede producir climas favorables dentro de ella. Con el tiempo y desarrollo de las firmas los sectores industriales se tornan atractivos debido al nivel de competitividad en el que se desenvuelven.

El fundamento para que una empresa crezca es la ventaja competitiva que pueda tener frente a las demás. Dos ventajas son las que marcarán especial superioridad frente a la competencia: que los costos sean bajos o que el producto se diferencie de los que se oferte en el mercado. Una vez definida la ventaja dependerá de la estrategia que se quiera implementar para que esta genere resultados eficientes.⁶⁴

La estrategia competitiva está fundamentada en la orientación del panorama dentro del cual se desenvolverá y, aunque no sea sencillo de identificar, existen rutas lógicas hacia las ventajas competitivas que deben ser planificadas. Una vez posicionada la empresa tendrá la habilidad de crear futuras estrategias.⁶⁵

La calidad suele ser una de las estrategias principales en una industria. Antes se pensaba que las empresas debían reducir la calidad de sus productos para así disminuir los costos de producción. Sin embargo, aunque todavía se puede percibir este comportamiento en mercados ineficientes, se ha demostrado que cuando existe competencia adecuada, la calidad es una de las principales características para que un producto tenga mayor acogida y para dar un mayor grado de posicionamiento competitivo a una empresa.⁶⁶

⁶³ ***Competitividad estratégica,*** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 1

⁶⁴ ***Competitividad estratégica,*** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 1.

⁶⁵ ***Competitividad estratégica,*** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 12

⁶⁶ ***Competitividad estratégica,*** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 12

La amplitud de la empresa es usualmente utilizada para marcar diferencias en el costo. Las ventajas que puede tener una empresa pueden ser varias: desde la economía a escala, la tecnología, su desarrollo, como también el acceso preferencial a materias primas.⁶⁷

Para el caso de la diferenciación lo más importante es mostrar un producto que sea novedoso, diferente pero que cumpla con la necesidad del consumidor de manera apropiada. Que prácticamente sea exclusivo y que permita satisfacer las necesidades del demandante. Si la relación es adecuada puede incrementar los precios porque tendrá aceptación gracias a las características que lo hace especial e incomparable a los demás.

La innovación tecnológica es la una herramienta que puede ayudar a obtener ventajas estratégicas tanto en costos como en diferenciación, ya que permite producir de forma eficiente, aminorando los gastos. Además el mejoramiento tecnológico beneficia al consumidor.

Las nuevas tecnologías de la información cambian radicalmente las reglas del comportamiento empresarial. Las estrategias para ser más competitivos deben evolucionar de forma que se continúe con el objetivo de presentar beneficios a los consumidores de acuerdo a la época y a los cambios que se da en el día a día. Si la maniobra que pretende ganar mercado no está regulada y prevista por los cambios tecnológicos quedará en el corto tiempo obsoleta y será superada por otro proveedor que tenga este tipo de innovaciones en su producción.

Quienes no comprendan y logren descifrar las nuevas reglas que administran la dinámica de las industrias donde se compite bajo el paradigma de la competitividad estratégica no tendrán un futuro óptimo y serán vulnerables.

Los competidores con blancos amplios también pueden desarrollar programas evolutivos con el objetivo de cumplir con las necesidades de una industria. Sin embargo incurre en gastos altos para lograr el acometido. Tratar de abarcar campos extensos resulta ineficiente porque se incurre en costos de tecnología, innovación y capital humano, lo que disminuye la rentabilidad y oportunidad de ofrecer mejores precios.⁶⁸

Es necesario comprender los aspectos que encierran los procesos de Contratación Pública en Ecuador para facilitar el análisis que se expondrá más adelante en esta disertación. Se definirá los conceptos teóricos básicos que utilizan los procesos. Además se definirá las bases conceptuales de los distintos procedimientos que se utilizan y su estructura según determinadas condiciones: como que tipo de necesidades quieren satisfacer las entidades públicas a través de proveedores privados.

⁶⁷ **Competitividad** **estratégica,** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 16

⁶⁸ **Competitividad** **estratégica,** Recuperado de:
http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. Pág. 19

Teoría de procesos

Teoría de la licitación pública

Para celebrar contratos administrativos es indispensable que los estudios de factibilidad determinen la viabilidad del proyecto, así como, el cumplimiento del mismo, asegurando que el objeto a contratar se desarrolla ininterrumpidamente. Se debe contar con soluciones oportunas en aspectos que hayan quedado pendientes.

La teoría refiere como un proceso administrativo de preparación contractual, por el que una entidad pública en función del ejercicio administrativo, invita a los interesados a que, cumpliendo con las bases de condiciones, formulen propuestas, entre las que se contratará a la mejor y más conveniente.⁶⁹

Es indispensable fomentar a través de los procesos la participación de las empresas capaces de proveer productos, de manera que se logre competitividad entre las firmas, mejorando la calidad de los resultados tanto económicos como del producto.

La elaboración incorrecta de contratos permitirá que se eleven los costos de transacción y aparezcan imperfecciones que dañen el objetivo del mismo.

Procedimientos de selección de contratistas

A través del corto tiempo que se ha desarrollado la celebración de contratos administrativos se han abierto diversos procedimientos para elección de proveedores. Estas se presentan de varias formas: las nacionales o internacionales, de acceso público, privado o restringido, como son la licitación pública o privada, concurso público o privado, subasta, remate, adjudicación directa entre otros.⁷⁰

La libre elección afirma que para la selección de contratistas es necesario que el Estado tenga la facultad para elegir libremente, en forma directa y discrecional a quien será su contratante y que solo ciertos contratos se manejen con sistemas restrictivos o de competencia. Sin embargo los tratadistas dicen que incluso los contratos que se operan de esa manera deben tener un control, es decir que no tenga libertad absoluta para manipular la celebración de contratos administrativos, por los resultados económicos ineficientes que estos generan. Por esto, se puede determinar que en última instancia es necesario que exista control para eliminar discrecionalidad. La idea del estado libre no es una realidad sostenible eficiente.⁷¹

⁶⁹ Varios Autores, *Teoría y praxis de la contratación administrativa*, 2004, pág. 20.

⁷⁰ **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 5.

⁷¹ **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 6.

Concepto de licitación pública

La licitación pública es un procedimiento administrativo especial, cuya finalidad es de contratar al proveedor idóneo que servirá al ente gubernamental convocante en ejercicio de su función administrativa; mediante convocatoria pública y pliego de condiciones, en donde los oferentes deberán de forma confidencial presentar soluciones a las necesidades planteadas más beneficiosas para el Estado.⁷²

El órgano estatal contratante se encargará de acoger todas las propuestas presentadas por las firmas interesadas y tomar aquella que cumpla los requisitos. Se trata de una competencia justa en la que los interesados participan en igual de condiciones.

Para que no exista pérdida económica los contratos deben cumplir con todas las normas establecidas, y debe haber un organismo encargado de regular que esto suceda. Además es necesario que existan principios que garanticen que las adjudicaciones de los contratos sean libres de cualquier perjuicio o acto poco racional.

La finalidad del procedimiento licitatorio es que a través de la entidad estatal, encargada de manejar el proceso, y el adjudicatario favorecido en el concurso establecido, se logre el interés público que de forma mediata o inmediata pueda satisfacer las necesidades para la cual se realizó la inversión. De manera que la prestación del servicio público pueda estar lista dentro plazo establecido.

Los formalismos para la presentación de ofertas pueden significar una disminución en la cantidad de proveedores que concursen. La entidad debe considerar que siempre la competencia beneficiará el resultado tanto en el ámbito económico como social. Si bien deben existir ciertas características necesarias que deban cumplir los oferentes para poder participar, muchas restricciones de formalidad evitarán un concurso más competitivo.⁷³

Una mayor cantidad de interesados ayudará a que los procesos sean transparentes. Este control se produce tanto por parte de las Entidades que contratan como por parte de los empresarios. Ciertamente es muy complicado evitar por completo comportamientos oportunistas, sin embargo, es posible disminuirlos.

Este procedimiento refiere de un conjunto de actos separables y coaligados entre sí, los cuales se establecen previamente a las condiciones en las que se va a desarrollar una negociación, de manera que sea igual para todos los concursantes, innegociable y de carácter secreto.

El resultado se dará a conocer en acto público, para que previa evaluación imparcial, se determine y haga público aquella que reunió todas las condiciones necesarias para ser adjudicada. Todos los demás participantes tendrán derecho de denunciar posteriormente a la adjudicación en caso de sentirse perjudicados.⁷⁴

⁷² **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 6.

⁷³ **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 9.

⁷⁴ **LA LICITACIÓN PÚBLICA**, <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 9.

Teoría de Subasta inversa

La subasta inversa o llamada subasta de contratación es una herramienta utilizada por distintas entidades o empresas principalmente industriales para realizar contrataciones. Es una forma de subasta en la que se invierte el papel del vendedor y del comprador, con el objetivo de impulsar los precios a la baja. En la subasta inversa los vendedores compiten con el objetivo de obtener negocios, mientras que los compradores buscan obtener un bien o servicio.

La subasta inversa electrónica es un proceso de negociación de precios, extendido de la subasta inversa común que busca realizar los contratos preseleccionados a través del internet. Sin embargo, se pierde el concepto clásico de la subasta el cual se basa en la competencia directa y generalmente pública. Es decir, aquel postor que pague la mayor cantidad de dinero se le adjudicará una determinada venta. Para el caso práctico de la contratación, la subasta inversa debe adjudicar un contrato a un oferente que presente la oferta más barata al contratante pero con presión de la competencia⁷⁵.

La naturaleza de la subasta es beneficiarse de mejores precios, dependiendo del objetivo, radica en la modalidad, trato del tiempo y cómo se lo manipula para que obedezca a los intereses de quienes participan en la puja.

Los lapsos cortos de tiempo para ofertar fuerzan a que las firmas muestren sus precios más competitivos, cabe señalar que en ningún caso los proveedores ofertarán por debajo de sus utilidades.

Éste método en el mediano y largo plazo influye para que los contratistas mejoren la eficiencia de sus procesos, ya que al reducir sus costos sus ofertas podrán ser más baja sin afectar la utilidad.

El ahorro

Es la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo realizado, se puede definir que es la parte de la renta que no se destinó al gasto. El ahorro público es aquel que lo realiza el Estado, y es el resultado que se genera a partir de ingresos percibidos a través de impuestos y otras actividades, menos el dinero que destina para realizar inversión en educación, infraestructura, educación, entre otros⁷⁶.

En términos macroeconómicos cuando los ingresos son superiores al gasto se genera un superávit fiscal, mientras que cuando el gasto es superior a los ingresos la figura es un déficit fiscal.

Corrientes modernas afirman que el ahorro es un instrumento para alcanzar una eficiente redistribución del consumo en el tiempo. El ahorro puede estar constituido con objetivos diferentes, uno es la búsqueda de plusvalía o interés y el otro es para inversión o reinversión.

⁷⁵ Varios Autores, *Teoría y praxis de la contratación administrativa*, 2004, pág. 20.

⁷⁶ Samuelson, Nordhaus, *Economía*, decimoséptima edición, España.

Una variable que influye en el ahorro de forma directa es la inflación, mientras mayor es la inflación, menor es el ahorro. Este fenómeno ocurre en el mercado que presenta desequilibrios, que acelera o desacelera por sí mismo y es difícil de controlarlo, generalmente se lo encuentra vinculado a la variación de ingresos en períodos cortos de tiempo⁷⁷.

En términos de eficiencia de contratos, el ahorro, suele particularizar en procesos eficaces, en este sentido se determina al ahorro (S) como la diferencia entre el presupuesto referencial (PR) y el valor adjudicado (VA)⁷⁸.

- $(S=PR-VA)$

En resumen, las bases teóricas planteadas generan guías para la estabilidad de un sistema económico como resultado a la obediencia al conjunto de normas y reglas de juego que rigen las actividades económicas de intercambio. Además se establece que una fuerte institucionalidad permite mejorar las condiciones de transacciones entre el Estado y los agentes privados.

⁷⁷ Samuelson, Nordhaus, *Economía*, decimoséptima edición, España.

⁷⁸ La utilización de esta herramienta es establecida en el Reglamento de la ley orgánica de contratación pública.

Aspectos generales de la contratación pública en el Ecuador

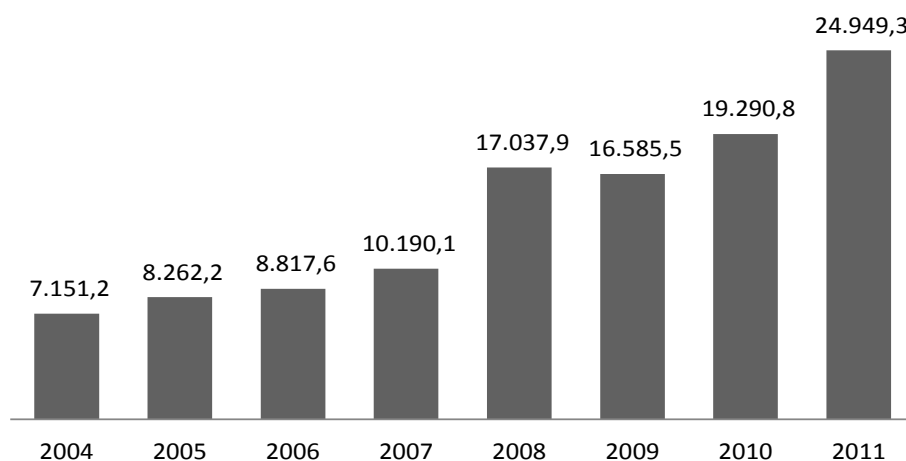
Cuando las entidades del Estado necesitan solventar sus necesidades, sean estas para contratación de obras, adquisición de bienes & servicios incluidos los de consultoría, deben utilizar los distintos procesos de contratación pública normados por la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública (LOSNCP).

Por lo tanto, las instituciones que manejan recursos públicos generan una demanda de servicios y bienes de distintas características. De esta manera el Estado se convierte en el consumidor y en aquel que establece las preferencias de lo que desea consumir; mientras que los proveedores del Estado van a actuar como la oferta.

En algunos casos se generan monopsonios entre los proveedores y Estado, como en el caso de las carreteras donde el único demandante es el gobierno por el tipo de bien requerido, mientras que existirán varios oferentes que estén dispuestos a entregar sus servicios para suplir tal necesidad. Bajo tales circunstancias las entidades que manejan este tipo de contratos obtendrán mejores precios que en otro tipo de bien o servicio.

La fuerza detrás de la demanda presenta varios factores que influyen en la cantidad que se demandará a un precio determinado. Una de las principales variables es el ingreso⁷⁹, el mismo que ha tenido una evolución creciente durante los últimos años.

**Gráfico 1: Presupuesto general del Estado (Ingresos)
2004-2011 -Millones de dólares-**



Fuente: MEF, extraído de: <http://www.finanzas.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

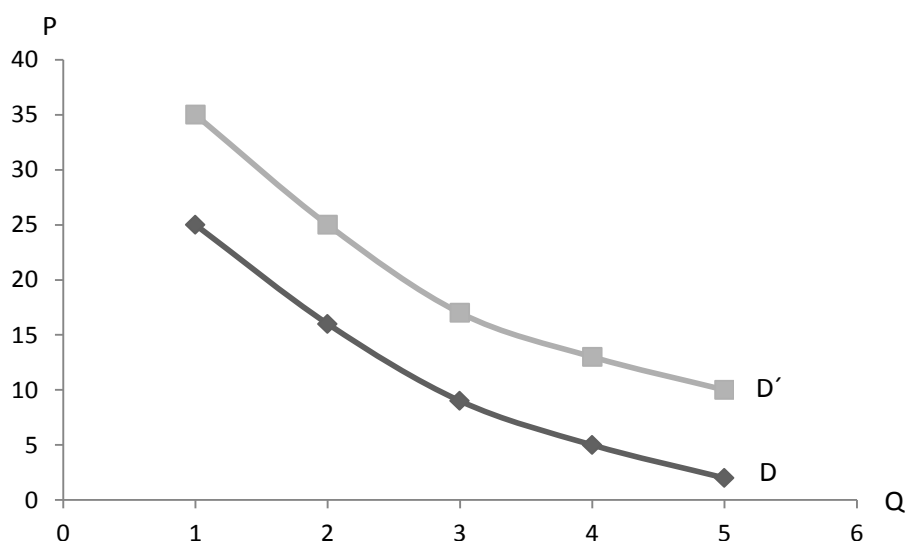
Entre 2004 y 2011 el presupuesto general del estado (ingresos), presenta una tasa de crecimiento promedio anual de 20,3%. Lo cual llevó a pasar de percibir ingresos por \$7.151,2 millones en 2004 a

⁷⁹Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Microeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, 19 edición, Ciudad de México, 2010

un valor de \$24.949,3 millones en 2011 en términos reales. En 2008 y 2011 se presentan los crecimientos más elevados del período observado con incrementos del 67,2% y 29,3% respectivamente.

El incremento en los ingresos lleva a que el demandante tenga la capacidad de pagar más por bienes y servicios, como se puede observar en el gráfico 2, un aumento en el nivel de ingresos desplaza la curva de la demanda. Esto conlleva a que si el comprador estaba dispuesto a pagar \$9 por tres sacos de cemento, ahora tendrá la capacidad de pagar \$17 por la misma cantidad de sacos de cemento.

Gráfico 2: Curva de demanda



Fuente: Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Microeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, 19 edición, Ciudad de México, 2010.

Elaboración: Ernesto Páez

Por el lado de la oferta se encuentra, como se mencionó, las empresas que producen y venden sus productos y servicios. La oferta relaciona la cantidad ofrecida de un bien a precios de mercado, considerando que las demás variables permanecen constantes como precios de insumos, bienes relacionados y políticas gubernamentales⁸⁰.

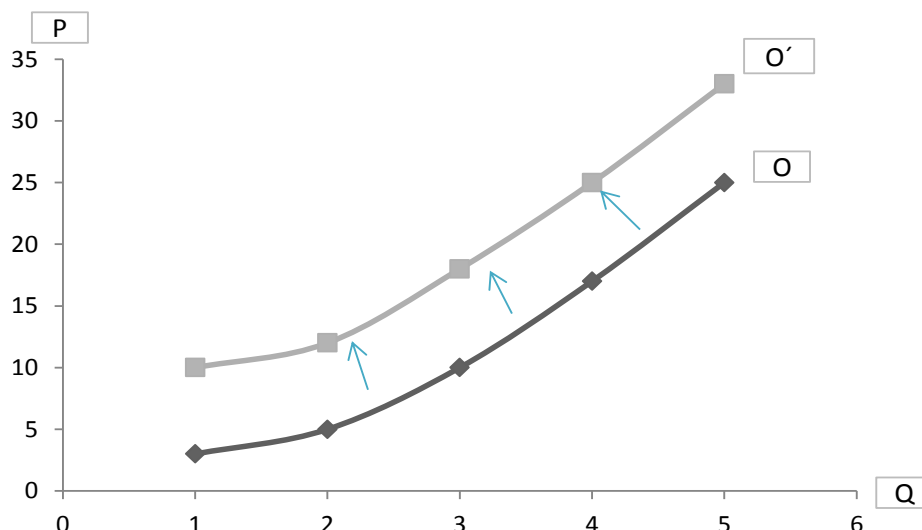
Los factores que generan desplazamientos en la curva de la oferta son justamente las políticas estatales, bienes sustitutos, producción visto ya sea por afectaciones en los salarios, cambios tecnológicos, costos de insumos, entre otros. Cabe mencionar que el conocimiento del productor sobre el nivel de ingresos del demandante desplazará la curva de la oferta, que si bien no estará sustentada por una evolución en la producción o reestructura de la productividad, lo estará a través de la maximización del beneficio concebido por el incremento en la utilidad.

Los oferentes por lo tanto producirán a los mismos costos pero tendrán la posibilidad de incrementar sus utilidades, estableciendo precios más elevados sin que altere su nivel de ventas.

⁸⁰Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Microeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, 19 edición, Ciudad de México, 2010

Esta realidad provoca que las firmas prefieran contratar con el Estado, que con el mismo sector privado, puesto que, además de que dispone de mayores recursos, se puede obtener una mayor utilidad.

Gráfico 3: Curva de oferta



Fuente: Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Microeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, 19 edición, Ciudad de México, 2010.

Elaboración: Ernesto Páez

La contratación pública en Ecuador además de ser el camino por el cual las entidades públicas deben atravesar para realizar adquisiciones, en la coyuntura actual del país denota un especial interés para las firmas, ya que gran parte de la economía hoy en día se desarrolla en el sector público por su nivel de ingresos.

Hay que considerar el ámbito y la estructura en el que se desarrollan los contratos públicos para tener un panorama claro en los que se desarrollan los procesos.

Principales actores de la contratación

Para comprender de mejor manera los procesos de la contratación pública en el Ecuador es necesario definir quiénes interactúan en el mismo y cuál es la función que desempeñan respecto a los procedimientos que se realizan, con la finalidad de determinar atribuciones y responsabilidades.

Proveedores.- Es la persona natural o jurídica nacional o extranjera que se encuentra en la base de datos del RUP, -el mismo que habilita a las empresas para poder contratar con entidades públicas y proveer de obras, bienes y servicios incluyendo consultoría. Únicamente en el caso de ínfima cuantía las entidades públicas pueden contratar sin la necesidad de que los proveedores consten en el RUP⁸¹. Debido a que el RUP es categorizado, los proveedores podrán ingresar en una o varias categorías dependiendo de las actividades que puedan realizar. Todos los proveedores deberán tener además el registro único de contribuyentes (RUC), para poder realizar contrataciones con el Estado.

⁸¹*Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

Registro único de proveedores (RUP).- Es una base de datos que sirve como sistema público de información y habilitación para que personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras puedan contratar con entidades públicas del Estado. Los proveedores serán los responsables de la veracidad y exactitud de la información entregada al momento de la obtención del RUP, que tendrá una vigencia de un año a partir de la fecha de emisión.⁸²

En el registro único de proveedores constarán las categorizaciones para las cuales cada una de las empresas declara estar capacitadas para desempeñar. Por lo tanto, podrán participar únicamente en concursos referentes a dichas capacidades.

Entidades públicas.- Todas las entidades que pertenezcan al sector público deberán someterse a esta ley. Además todas aquellas instituciones que administran recursos públicos que se cita en el artículo 1 de la ley de contratación. Se registrarán también bajo esta ley fundaciones, corporaciones, sociedades civiles que administran recursos públicos siempre y cuando su capital social se conforme con recursos públicos, representando estos un monto del 50% o superior del total. Sociedades mercantiles el cual brinden servicios de luz, agua, teléfono, etc., también descrito en el artículo 1 de la ley.⁸³

Comisión técnica.- Para la realización de cada proceso de contratación por lista corta, concurso público, subasta inversa (siempre y cuando el valor de presupuesto referencial supere el 0,000002 del presupuesto inicial del Estado), licitación, cotización será necesario que la Entidad Contratante conforme una comisión técnica la cual será responsable de llevar los procesos de manera correcta en conformidad con lo expuesto en los pliegos. En caso de ser necesario se podrán crear subcomisiones que respalden la gestión de la comisión técnica.⁸⁴

Esta comisión representa la máxima autoridad en procesos de contratación y está encargada de aprobar pliegos, términos de referencia, presupuesto referencial y demás documento referentes al concurso; en armonía con lo expuesto en la ley y su reglamento, así también está encargado de calificar, negociar, y seleccionar con consultores oferentes.⁸⁵

Principios generales de contratación en el Ecuador

Es importante mencionar estos principios que a diferencia de la ley anterior no se encontraban estipulados; éstos tienen la finalidad de dar un trato más eficiente y justo en los diferentes procesos de contratación.

⁸² *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

⁸³ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

⁸⁴ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

⁸⁵ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

*“Legalidad, el trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad, y participación nacional”.*⁸⁶

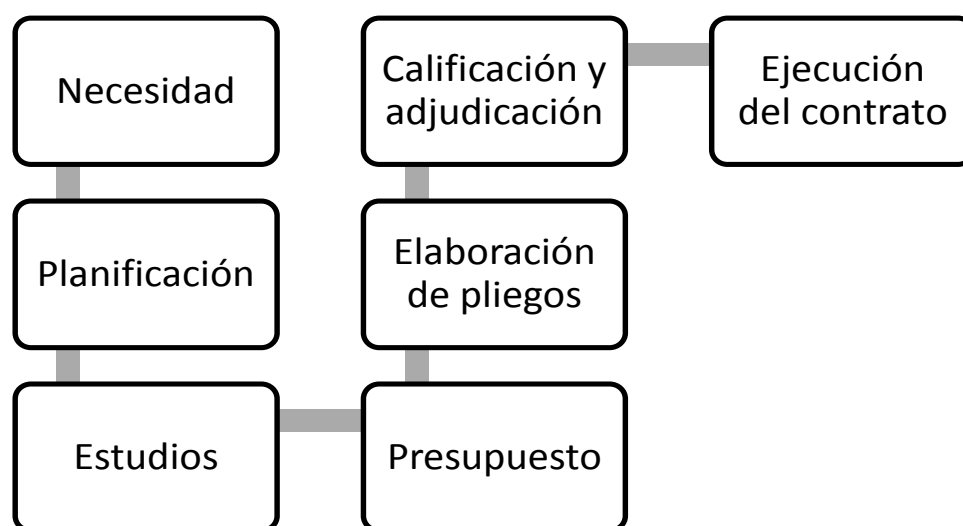
Cabe recalcar, que para que los procesos de contratación se den correctamente en un marco regulatorio es importante que estén basados en primicias de trato justo, con el objetivo de que la economía se dinamice en varios sectores de la sociedad posibilitando una mejor redistribución de los recursos, pero que sobre todo brinde posibilidades a la mayor parte de agentes económicos a participar de manera igualitaria en procesos económicos.⁸⁷

En el caso de la ley actual, ésta da prioridad a la contratación de empresas nacionales como primera instancia, segundo a aquellas empresas que se encuentren radicadas en las zonas o cantones en las que se vaya a desarrollar el proyecto, y en tercera instancia a la PYMES (entendiéndose como pequeñas y medianas empresa; y micro empresas), básicamente el beneficio que obtendrán las empresas que cumplan con todos o al menos uno de estos requisitos, será reflejado al momento de evaluar las propuestas, con un porcentaje adicional en su calificación por cumplir con estos parámetros.

Proceso de contratación

A continuación se expresa el flujo del proceso de contratación que se debe seguir en cada una de las instituciones del Estado, desde el momento en el que ocurre una necesidad hasta la ejecución del contrato.

Cuadro 1: Diagrama de flujo del proceso de contratación



Fuente: *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008

Elaboración: Ernesto Páez

⁸⁶ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

⁸⁷ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

Necesidad: El área requirente en una entidad establece la necesidad.

Planificación: Determina que se va a comprar, y se procede a la búsqueda de proveedores, además se solicita a adquisiciones la inclusión al PAC si es necesario o la certificación del PAC si es que ya estuvo planificado solventar el requerimiento.

Estudios: Realiza los términos de referencia (TDR) en el caso de consultorías y las especificaciones técnicas en caso de bienes, servicios y ejecución de obras.

Presupuesto: El área financiera emite una certificación presupuestaria que indica la existencia de fondos. Luego se crea el expediente y se solicita la autorización de la máxima autoridad para dar inicio al proceso, estableciendo la resolución de inicio.

Elaboración de pliegos: Una vez creado el expediente por el área requirente se envía a adquisiciones para generar los pliegos (plazo, cronograma, términos de referencia, nombres de las áreas, comisión técnica, otros parámetros de calificación). Este será el documento referencial para calificar a los proveedores, además representa el trabajo y las responsabilidades en los que incurrirá el oferente adjudicado.

Calificación y adjudicación: Evaluación de ofertas y dependiendo del método se adjudica. Para subasta se procede a la puja por ejemplo. Se establece la resolución de adjudicación, se notifica al proveedor, se genera el contrato y se notifica a un administrador encargado del correcto desarrollo del mismo.

Ejecución del contrato: Cumplimiento del contrato en plazos determinados con supervisión de fiscalización.

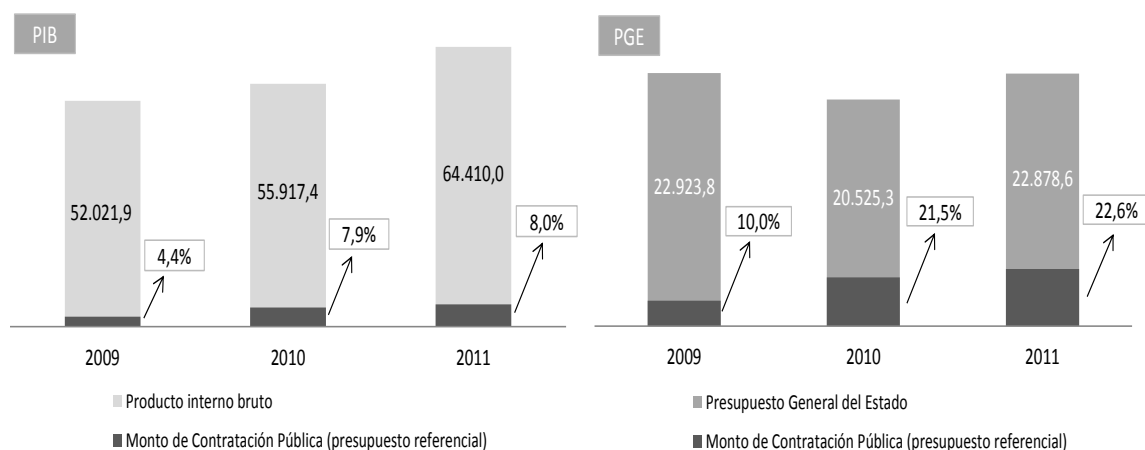
Análisis estructural de los procesos de contratación pública

Con el objetivo de realizar un análisis adecuado de los datos obtenidos y su evolución se transformaron los valores nominales a valores reales. Se consideró 2009 como año base ya que a partir de allí se desarrollará el estudio.

Los procesos de contratación pública constituyen un rubro importante en las cuentas nacionales, en 2009 el valor presupuestado por las entidades públicas para: ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios incluidos los de consultoría fue de \$2.297,4 millones. Esto representó el 4,4% del producto interno bruto y el 10,0% del presupuesto general del estado. Para 2010 el monto calculado por las entidades ascendió a \$4.407,3 millones que significó el 21,5% del PGE (2010) y el 7,9% del PIB (2010); finalmente en 2011 el valor evaluado fue de USD 5.166,6 millones que constituyó el 22,6% del PGE (2011) y el 8,0% del PIB (2011).

El valor presupuestado entre el año 2009 y 2011 creció de \$2.297,4 millones a \$5.166,6 millones es decir, hubo un crecimiento de 124,9%. Por otro lado si se compara el porcentaje de participación de contratación pública como presupuesto del PGE en dicho período, se observa en el gráfico 4 un incremento de 12,6 puntos porcentuales. Este aumento muestra la importancia que el Estado da a la contratación.

Gráfico 4: Participación de la “contratación pública” en el “PIB” y “PGE” –millones de dólares 2009-2011
Presupuesto referencial
2009-2011



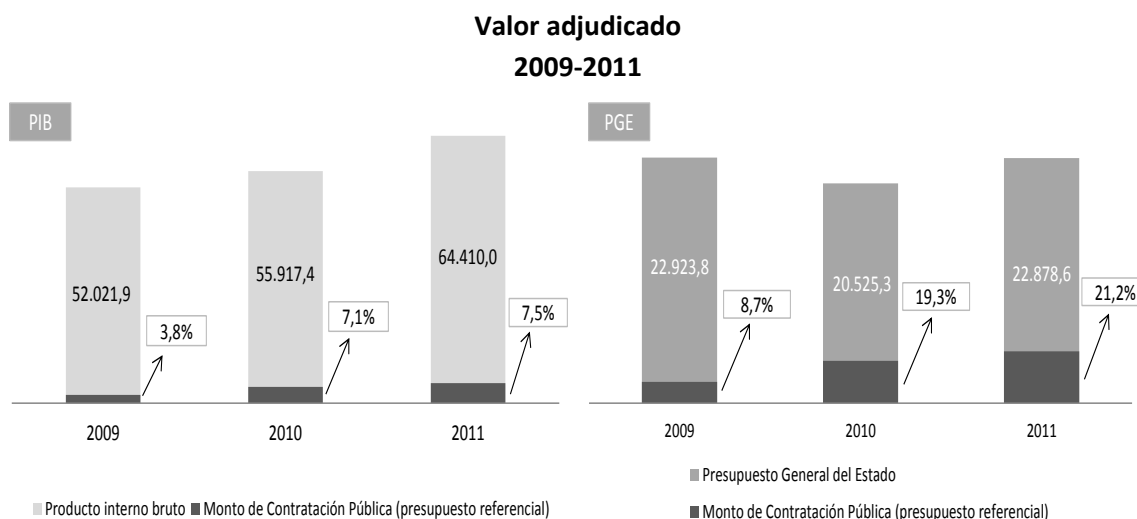
Fuente: BCE extraído de: <http://www.bce.fin.ec/>, MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, INCOP extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>.

Elaboración: Ernesto Páez

Al analizar los montos que se adjudicaron en los mencionados años se observa en el gráfico 5 que en 2009 se entregó para contrataciones públicas \$1.938,8 millones, lo cual representó el 8,7% del PGE y 3,8% del PIB. En 2010 el dinero destinado para los distintos contratos aumentó a \$3.962,3 millones, esto constituyó un 19,3% del PGE (2011) y el 7,1% del PIB (2010). Por su parte en 2011 este monto fue de \$4.855,7 millones, esto figuró el 21,2% del PGE (2011) y 7,5% del PIB (2011).

Durante el período analizado se incrementaron los valores para realizar los proyectos planificados de \$1.938,8 millones a 4.962,3 millones, esto representa un aumento de 144,8%. De igual manera, se aprecia que la importancia respecto al PGE aumentó en 12,6 punto porcentuales.

Gráfico 5: Participación de la “contratación pública” en el “PIB” y “PGE” –millones de dólares 2009-



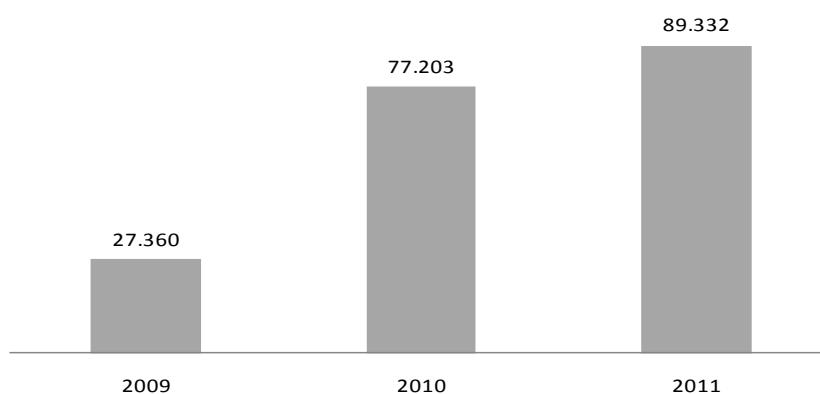
Fuente: BCE extraído de: <http://www.bce.fin.ec/>, MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, INCOP extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>.

Elaboración: Ernesto Páez

Entre 2009 y 2011 se incrementaron en número de contratos en 226,5% subiendo de 27.360 en 2009 a 89.332 en 2011, cabe señalar que entre 2010 y 2011 la tasa fue menor 15, 7% representado por un aumento de 12.129 procesos.

Es importante mencionar que el principal motivo para que esto ocurra es debido al incremento del monto destinado a Contratación Pública, donde del 8,7% del PGE que se destinaba en 2009, aumentó a 21,2% en 2011; en términos reales el valor entregado para ejecutar estos procesos creció en 144,8%, es decir más de \$3.000 millones.

**Gráfico 13: Número de contratos en Contratación
2009-2011**



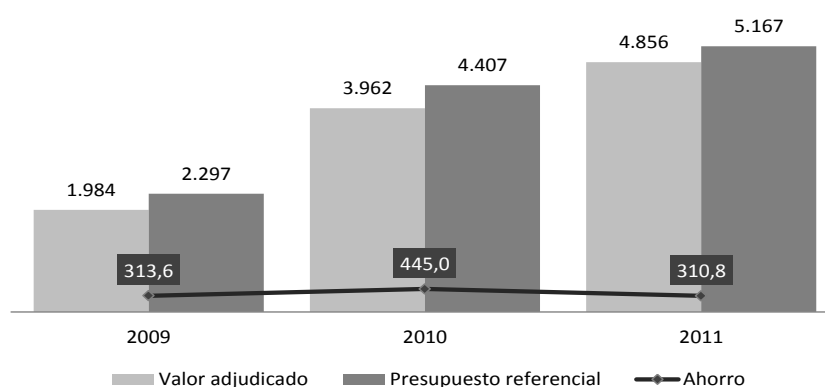
Fuente: INCOP, reporte anual, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Véase el cuadro 6 donde se presenta la evolución del presupuesto referencial y del valor adjudicado, la diferencia como resultado de estas variables ($S=PR-VA$) determinan el ahorro que obtuvo el Estado. Entre los años 2009-2011 existió un ahorro promedio de \$356,5 millones. Durante este período hubo una reducción en el ahorro de 0,9%, esto a pesar que hubo una expansión tanto en la cantidad de contratos como en el monto de los mismos.

Cabe mencionar que entre 2009 y 2010 existe un incremento en el ahorro de \$131,4 millones lo cual representó un crecimiento de 41,9%; sin embargo el resultado negativo.

Gráfico 6: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro
–Millones de dólares 2009–
2009-2011



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

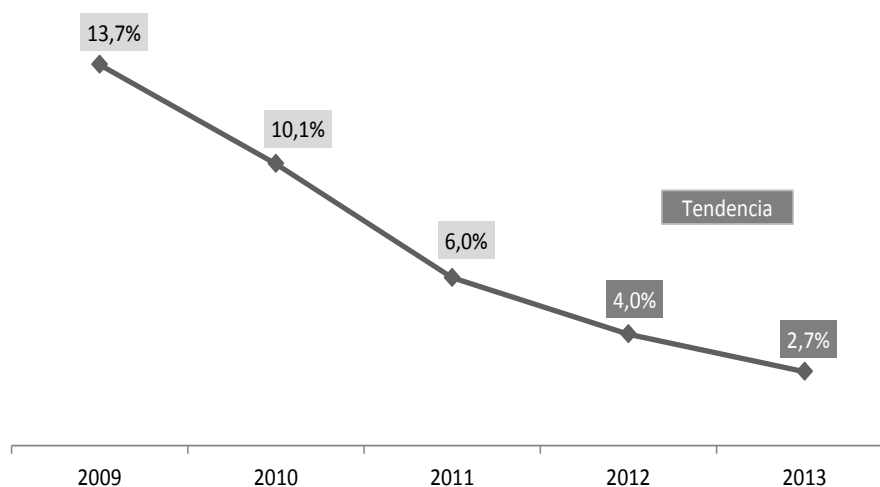
En 2011 el presupuesto referencial fue de \$5.166,6 millones, y se alcanzó un valor adjudicado de \$4.855,7 millones, lo que generó un ahorro de \$310,8 millones, \$45,7 millones menos que el promedio obtenido durante los tres años estudiados.

Como resultado de los valores obtenidos véase en el gráfico 7 que en 2009 el índice de ahorro fue 13,7%, mientras que para 2010 el resultado marcó 10,1%, finalmente para 2011 éste mostró un valor de 6,0%.

El indicador de ahorro muestra en porcentaje la diferencia de la relación entre el valor adjudicado y el presupuesto referencial ($IS = 1 - (VA/PR)$); entre más alto sea este porcentaje significa que existe más ahorro.

Este índice presenta una tasa de variación promedio anual de (-33,6%), fijando por lo tanto una tendencia negativa. Se estima que para 2012 el índice de ahorro será de 4,0%, y que para 2013 incluso bajaría 1,3 puntos porcentuales más, hasta ubicarse en 2,7%.

**Gráfico 7: Porcentaje de ahorro en contratación pública Porcentaje
2009-2013**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Participación de proveedores

Es importante considerar la cantidad de oferentes que se presentan en los concursos, ya que puede ser un determinante para mejorar los resultados económicos, a mayor cantidad de oferentes, los precios se asimilan a los costos⁸⁸.

La teoría de la generación de contratos explica que a mayor cantidad de empresas participando de un proceso licitatorio menor va a ser la probabilidad de que existan comportamientos oportunistas durante las negociaciones⁸⁹.

Como se observa en el gráfico 8 los proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores (RUP), y los proveedores que están habilitados para poder realizar las contrataciones con el Estado, en 2009 hubo 80.022 compañías registradas, número que se incrementó a 109.542 en 2010 es decir una adición de 33,6%, y que para 2011 presentó un total de 136.580 lo cual muestra un aumento de 24,7%; estos incrementos aunque a tasas cada vez menores se debe a la alta rentabilidad que genera contratar con el Estado.

Por otro lado las firmas habilitadas para contratar fueron 29.304 en 2009; en 2010 aumento a 37.580 y finalmente al cierre del período se fijaron 46.895, figurando un incremento en el período evaluado de 60,3%.

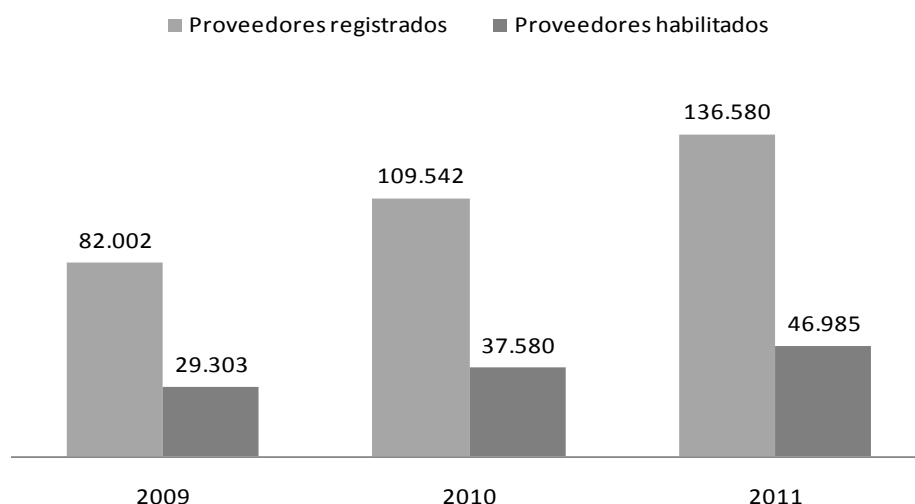
En promedio las firmas habilitadas han representado el 35% de las registradas, generalmente esto ocurre por motivos de inhabilidad en el Servicio de Rentas Internas (SRI), es decir que no se

⁸⁸ Teoría de competencia perfecta

⁸⁹ **LA LICITACIÓN PÚBLICA,** Recuperado de: <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf>; pág. 5.

encuentran al día en los pagos de Ley. En 2010 y 2011 la relación entre habilitadas y registradas disminuyó en 4% en relación a 2009, esto significa menos competencia por parte del sector privado.

**Gráfico 8: Número de proveedores registrados y habilitados
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

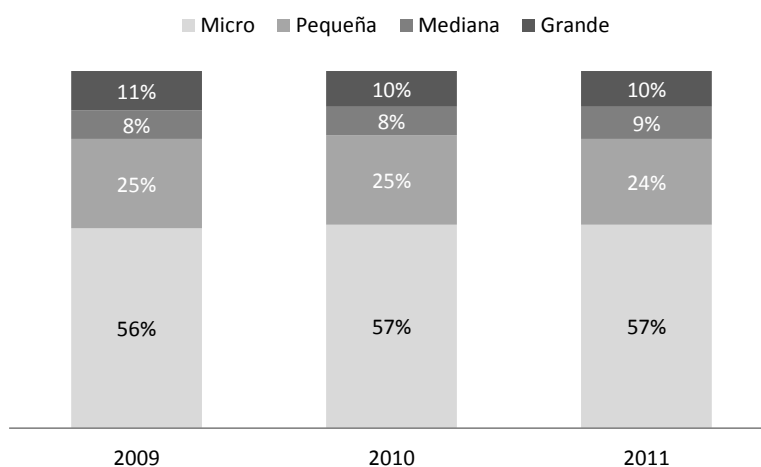
Elaboración: Ernesto Páez

El marco regulatorio bajo el cual se desempeña la contratación pública en Ecuador brinda preferencias para las empresas MYPYMES durante la etapa de calificación, donde se les otorga un porcentaje adicional por presentar dicha condición. Esto se estableció con el objetivo de promover y dar igualdad de condiciones entre los oferentes durante su participación en los procesos; el objetivo principal de esta medida es buscar el progreso de este tipo de empresa, el incremento de la competencia y desarrollo de nueva tecnología. A través de este principio los procesos se desarrollan de manera más eficaz en especial al promover el desarrollo de la pequeña y mediana industria del país, dando oportunidades a empresas que antes no contaban con estos beneficios.

Este resultado positivo se puede apreciar en la participación por tamaño del proveedor frente al número de contrataciones. Como se puede apreciar en el gráfico 9 la categoría “micro empresas” abarcó en promedio el 57% de los contratos, es decir más de la mitad de los procesos efectuados entre 2009 - 2011.

Para 2010 se observa que no cambia esta estructura, con más de la mitad de contrataciones realizadas entre entidades públicas y “micro empresas” con el 57% del mercado por número de procedimientos, seguido por “pequeñas empresas” con el 25%, el mismo porcentaje que mostraron en 2009. Por su parte se observa que las firmas “medianas” y “grandes” significaron en 2010 el 8% y 10% respectivamente. En 2011 hubo modificaciones menores en los porcentajes de representatividad, manteniéndose el mismo esquema de los años anteriores donde la categoría “micro empresa” concentró el 56%.

**Gráfico 9: Participación por tamaño de proveedor por número de contratación
2009-2011
Porcentaje**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

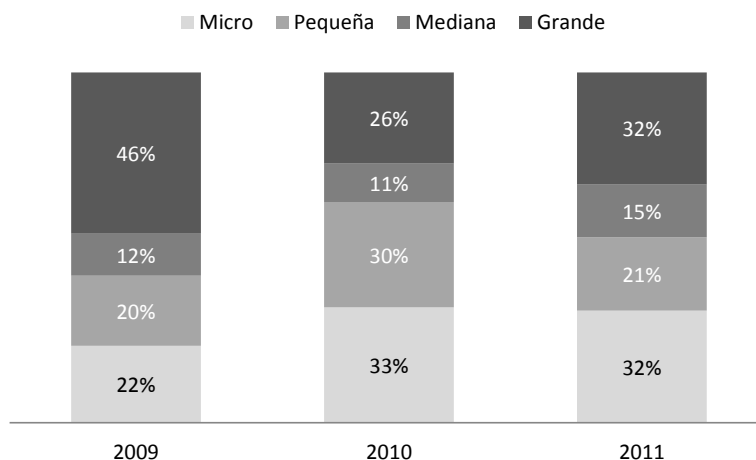
Elaboración: Ernesto Páez

Esta realidad tiene que ver con el tipo de contratos y los montos que se cotizan en el mercado puesto que existe una mayor cantidad de empresas de categoría “pequeñas” que “grandes”, además el beneficio de contar con preferencias en la calificación previo a la adjudicación hace que tenga más posibilidades de participar en los contratos.

Una visión más acertada sobre los resultados es a partir del análisis de participación que tienen las empresas por su tamaño frente al monto adjudicado, véase el gráfico 10. Este indicador muestra de mejor manera si el dinero que se destina para contratación se está direccionando en mayor porcentaje hacia las empresas de categoría “micro” y “pequeña” principalmente, ya que son ellas las que se quiere potenciar.

En 2009 las empresas categorizadas como “grandes” mostraron mayor participación por monto de contratación con el 46% del total, seguidas por el 22% de empresas “micro”, 20% firmas “pequeñas” y con una menor participación las “medianas” significando el 12% del total. Para 2010 la distribución cambió notablemente a excepción de las firmas de categoría “medianas” que modificaron en un punto porcentual su participación; mientras que las “micro empresas” acapararon el 33% del pastel, siendo el tipo de empresa por tamaño que mayor participación obtuvo, seguido muy de cerca por “pequeñas” con 30%, dejando a las empresas “grandes” una participación del 26%. Finalmente en 2011 las empresas de categoría “grande” compartirían con “micro” el 64% del mercado en partes iguales, mientras que las “pequeñas” lo harían con 21% y “medianas” con 15%.

**Gráfico 10: Participación de proveedores por monto de participación
2009-2011
Porcentaje**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Es evidente que la disposición de otorgar preferencia a las empresas de menor tamaño tiene resultados claros, especialmente en los casos de las micro y pequeñas empresas las cuales, han utilizado esta condición para obtener mayor participación en los contratos generados por el Estado. Sin embargo como se aprecia en 2011 que en la participación por monto, las empresas grandes retoman su importancia puesto que están más preparadas para trabajar sobre contratos de mayor envergadura económica. Las ventajas comparativas benefician a empresas “grandes” sobre todo al presentar precios más convenientes.

Por otra parte se debe considerar que el proteccionismo a cualquier nivel puede causar ineficiencias productivas ya que no tienen incentivos para invertir.

A continuación se realiza un análisis de los procesos a nivel cantonal para determinar la participación que tienen en relación a los montos adjudicados para establecer si existe concentración y el nivel de concentración que existe.

Análisis por cantones

En 2009 el Instituto Nacional de Compras Públicas registró la participación de 200 cantones que realizaron procesos de contratación, donde cinco de ellos abarcaron el 89,6% del valor que se adjudicó en el mencionado año.

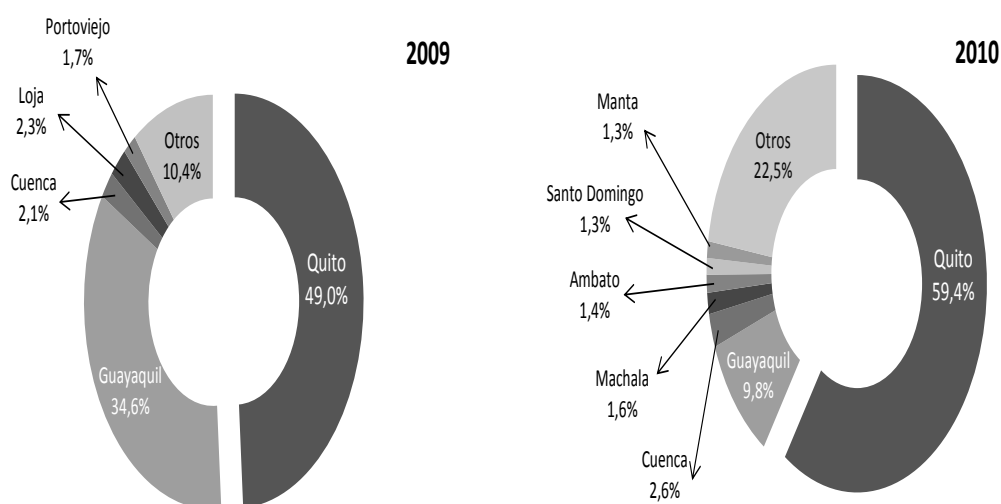
Como se aprecia en el gráfico 11, Quito fue el cantón que concentró la mayor parte del monto contratado con un valor aproximado de \$971,1 millones representando el 49,0%. En segundo lugar se encontró Guayaquil con una cifra calculada en \$686,0 millones mostrando una participación de 34,6%. Loja, Cuenca y Portoviejo tuvieron una representatividad bastante menor pero importante 2,3%, 2,1% y 1,7% respectivamente. El resto de cantones presentan aportaciones inferiores al 1,0%.

Por otra parte en 2010 se registraron en el INCOP la participación de 219 cantones, de igual manera en siete de ellos se concentró el 77,5% del monto adjudicado, esto muestra una mejor distribución de los recursos. Aunque esta mejoría es mínima, se puede observar una gestión más eficaz por parte del Estado y una preocupación evidente por resolver la manera en cómo se realiza esta repartición.

No obstante, Quito muestra una mayor participación respecto al año anterior, con el 59,4% del valor adjudicado y una cuantía aproximada de \$2.354,6 millones. Guayaquil por su parte disminuyó su representatividad a 9,8%, con una cifra adjudicada de \$390,0 millones. Cuenca fue el tercer cantón con más recursos \$102,9 millones. A estos cantones le siguieron Machala, Ambato, Manta y Santo Domingo con aportaciones de 1,6%, 1,4%, 1,3% Y 1,3% correspondientemente.

El valor adjudicado que recibió el cantón Quito en 2010 mostró un crecimiento de 142,5% en relación al observado en 2009.

**Gráfico 11: Participación de los cantones en el valor total adjudicado
2009-2010**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>
Elaboración: Ernesto Páez

La información desglosada por cantones se realizó únicamente en los años 2009 y 2010, por esta razón el análisis se limitará a los dos años.

Para determinar el nivel de concentración del valor adjudicado en los procesos de contratación entre los distintos cantones se utilizó el índice de Herfindahl.

Cálculo del índice IHH

El índice se calcula a través de la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado porcentual de cada uno de los participantes que integran la evaluación. Existe una participación perfecta si se tiene un IHH cercano a cero mientras que una concentración total mostraría un IHH de 10.000⁹⁰.

La fórmula del IHH se estructura de la siguiente manera:

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Interpretación del IHH

En Estados Unidos se considera que si el índice se encuentra entre 1.000 y 1.800 refleja una concentración moderada. Por encima de los 2.500 puntos se considera un alto índice de concentración.

Para realizar un correcto cálculo del índice de Herfindahl se debe tomar la lista completa de los cantones, (Anexo B). No es correcto juntar en un grupo aquellos cantones que tienen un peso pequeño puesto que se distorsiona el resultado elevándolo.

A continuación se exponen los cantones que más concentran los montos adjudicados, diferenciándose especialmente a Quito y Guayaquil. En 2009 se registra un IDD de 3.608,1, mientras que en 2010 se incrementa a 3.655,1. Esto denota un alto índice de concentración en la organización.

Cuadro 2: Índice de Herfindahl e Hirschman

No.	Canton	2009	2010
1	Quito	2.396,3	3.531,2
2	Guayaquil	1.195,8	96,9
3	Cuenca	4,5	6,7
4	Machala	0,5	2,7
5	Ambato	0,0	1,9
6	Santo Domingo	0,0	1,6
7	Manta	0,3	1,7
8	Riobamba	0,6	1,5
9	Esmeraldas	0,2	1,4
10	Lago Agrio	0,1	1,2
IHH		3.608,1	3.655,1

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>, cálculos propios

Elaboración: Ernesto Páez

Una de las razones principales por el cual se concentra la cantidad de procesos en cantones como Quito y Guayaquil es debido a la fuerte centralización de entidades gubernamentales.

⁹⁰ Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Microeconomía con aplicaciones para Latinoamérica*, Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, 19 edición, Ciudad de México, 2010

En relación a los cantones que mayor disponibilidad de fondos obtienen a través de las entidades públicas (Quito, Guayaquil y Cuenca), se puede observar en el cuadro 3 que en 2009 éstas tuvieron un promedio de ahorro de 9,5%, siendo Quito el que mejor resultado presentó con un índice de 11,7%, seguido por Cuenca con 10,3% y Guayaquil con 6,5%.

En 2010 el promedio de ahorro de las principales urbes fue 8,0%, esto representó 1,5 puntos porcentuales inferior al obtenido en 2009. En ese año el cantón Cuenca alcanzó un índice de ahorro de 9,4%, Quito mostró un 8,9% y finalmente Guayaquil 5,6%, siendo este el cantón menos eficiente entre los mencionados tanto en 2009 como 2010.

**Cuadro 3: Índice de ahorro de los principales cantones
2009-2010**

Cantón	Índice de ahorro	
	2009	2010
Cuenca	10,3%	9,4%
Quito	11,7%	8,9%
Guayaquil	6,5%	5,6%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Otro tema importante en contratación pública que se evaluará a continuación es sobre aquellos procesos que cayeron en la condición de desiertos⁹¹ generaron pérdidas notables entre los años 2009-2011.

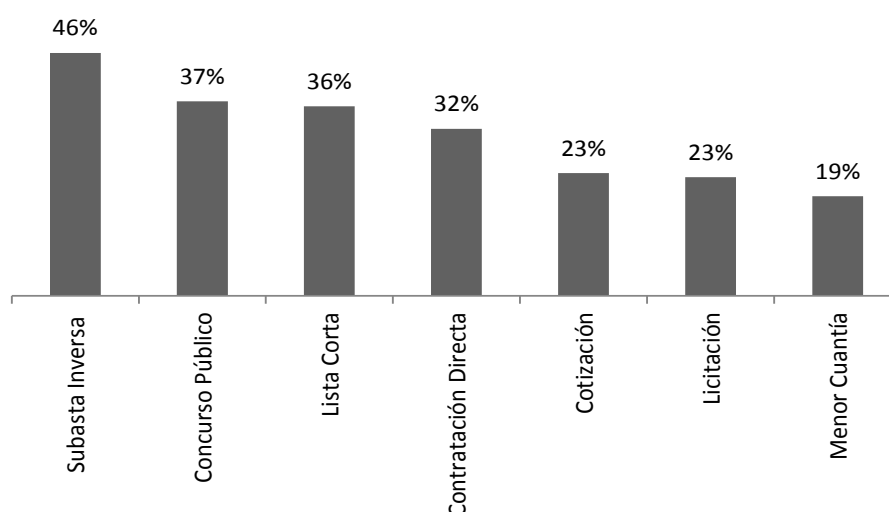
Procesos desiertos

En 2009 se declararon 21.030 procesos desiertos, en 2010 fueron 30.789 y en 2011 hubo 30.255. De esto, el procedimiento que más procesos fallidos generó fue subasta inversa, la misma que durante el período evaluado en promedio significó el 69,5% del total de casos desiertos, seguido por menor cuantía con el 18,6%. Cabe recalcar que estos procesos son los más utilizados por lo que existe más probabilidades de que esto ocurra.

Sin embargo, si se considera la cantidad de procesos desiertos en relación a la cantidad de contrataciones realizadas por tipo de procedimiento, entre 2009 y 2011 los procesos que mostraron mayor cantidad de declaratoria desierta fue subasta inversa, con un promedio del 46% de todos los procesos que se publicaron en el INCOP, seguido por concurso público el cual se fijó en un 37% y en tercer lugar lista corta 36%, véase gráfico 12.

⁹¹ Proceso contractual que por distintos motivos no procedió.

**Gráfico 12: Porcentaje promedio de contratos declarados desiertos por tipo de contrato
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Para tener una idea aproximada del costo que generan los procesos declarados desiertos se ha considerado los siguientes supuestos:

- Los procesos de contratación pública manejan servidores públicos de la escala igual o superior a “SP6” (servidor público 6), es decir que para la remuneración que percibe el trabajador encargado se considerará el mencionado rango.
- Se entenderá que existen 20 días laborables en el mes.
- El promedio de días utilizados corresponde al tiempo que toman en promedio los contratos en ejecutarse, considerando los días plazo que permite la ley (LOSNCP).

Bajo estos supuestos y de acuerdo al cuadro 4 se obtiene un costo perdido de \$14,3 millones en 2009, mientras que en 2010 sería de \$21,9 millones y por último en 2011 de \$22,6 millones.

**Cuadro 4: Costo de los procesos declarados desiertos
2009-2011**

Descripción	2009	2010	2011
Procesos declarados desierto	21.030	30.789	30.255
Remuenración básica (\$)	1.286	1.340	1.412
Remuneración/día (\$)	64,3	67	70,6
Promedio de días utilizados	10,6	10,6	10,6
Costo por proceso (\$)	681,58	710,2	748,36
Costo total	14.333.627,4	21.866.347,8	22.641.631,8

Fuente: SENRES extraído de: <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/>, **Fuente:** INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En la siguiente parte del análisis se tomará en cuenta la participación que tienen los distintos procesos de contratación pública por monto para determinar así cuales tienen mayor incidencia en el presupuesto general del estado.

Montos adjudicados a los procesos

Como se observa en el cuadro 5, los montos de los contratos respecto del tipo de proceso realizados durante el período 2009–2011 donde los valores adjudicados en el total de los procesos se incrementaron en un 144,8% sin considerar aquellos que se manejan por régimen especial (publicación).

Cuadro 5: Monto de contratos adjudicados por tipo de contrato
Millones de dólares 2009
2009-2011

Tipo de proceso	2009		2010		2011	
	Valor adjudicado	%	Valor adjudicado	%	Valor adjudicado	%
Licitación	974,0	49%	1.378,5	35%	1.878,3	39%
Subasta inversa electrónica	563,6	28%	1.214,8	31%	1.126,5	23%
Menor cuantía	144,4	7%	591,6	15%	651,4	13%
Cotización	183,4	9%	442,8	11%	614,9	13%
Otros	118,4	6%	334,6	8%	584,6	12%
Total*	1.983,8	100%	3.962,3	100%	4.855,7	100%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al examinar los montos adjudicados por tipo de proceso se aprecia que licitación es el que mayor representatividad tuvo entre los años 2009 y 2011; en el año 2009 representó el 49%, para 2010 su participación disminuyó al 35%, mientras que para 2011 figura una recuperación que llegó al 39%. El segundo proceso que mayor incidencia tuvo respecto a su valor fue subasta inversa la cual pasó de conformar el 28% en 2009 al 31% en 2010 y cerraría en 2011 con una ponderación del 23%. En el caso de menor cuantía significó en 2009 un 7% el cual incrementó al 15% en 2010 y finalmente fijó el 13% en 2011.

El proceso de cotización significó en 2009 el 9%, para 2010 se incrementó a 11%, y para 2011 mostró un peso del 13%. Por último la categoría “otros” que abarca (contratación directa, lista corta, concurso público y catálogo electrónico) representó en 2009 el 6%, en 2010 incrementó su participación a 8% y en 2011 lo hizo con el 12%.

Con el fin de tener una idea más clara del manejo de los procesos de contratación, a continuación se realizará un análisis de los principales procesos sin tomar en cuenta aquellos de régimen especial: licitación, cotización, subasta inversa, menor cuantía.

Licitación

La licitación constituye uno de los principales procesos de contratación pública en el país, si bien la cantidad por número de contratos no es muy grande en comparación con otros procedimientos, los altos montos de dinero que maneja cada uno de estos contratos hacen que sea el proceso que más capital movilizó entre los años 2009 y 2011.

En el año 2009 la licitación pública representó el 49% del valor total adjudicado a contratación pública sin contar, como ya se mencionó los procesos de régimen especial, para el 2010 este monto representó el 35% y en 2011 el 39%.

Los montos establecidos entre 2009 y 2011 desde los cuales se parte para proceder a contratar por medio de esta modalidad, ya sea bienes & servicios, u obras, se encuentran expuestos a continuación, véase cuadro 6.

**Cuadro 6: Montos establecidos “Licitación” –dólares-
2009-2011**

Licitación			
Año	Bienes & Servicios (≥ 0,000015)	Obras (≥ 0,00003)	PGE*
2009	343.858,0	687.716,1	22.923.869.074,2
2010	319.225,4	638.450,8	21.281.691.803,6
2011	359.253,7	718.507,5	23.950.249.957,0

*PGE inicial

Fuente: MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

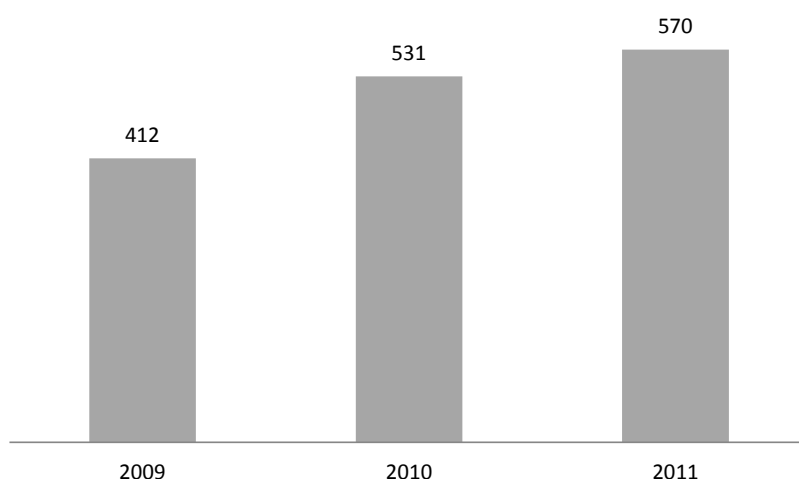
Elaboración: Ernesto Páez

La licitación es el procedimiento que menor número de negociaciones realizó entre 2009 y 2011 en relación a los procesos evaluados por monto adjudicado. Éste, significó el 1,5% en 2009 y un porcentaje incluso menor en 2010 del 0,7%; para 2011 cerraría con una participación del 0,6%.

La razón principal de este efecto se produce ya que licitación es el proceso que mayor presupuesto requiere para ser utilizado.

Entre 2009 y 2011 mostró un promedio anual de 504 procedimientos, así también se muestra un crecimiento del 38,3%. El aumento de 412 procesos a 570, véase el gráfico 13, refleja una tasa anual de crecimiento promedio de 11,4%.

**Gráfico 13: Número de contratos “Licitación”
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al analizar mensualmente la cantidad de procesos entre 2009 y 2011 se obtiene, véase cuadro 7, que en promedio se realizan 42 procesos, así también en los 36 meses estudiados arroja una mediana de 42. Por otra parte la desviación estándar la cual mide la separación de los datos respecto de la media aritmética tiene un valor de 15,4 procesos. Finalmente, se observa que el número de veces que más se repite la cantidad de un proceso en los distintos meses es 44. Esto ocurrió en dos ocasiones.

Como se puede apreciar no hay una tendencia por lograr generar una cantidad específica de contratos entre los diferentes meses, incluso no se observa un incremento de contratos ligado a la época del año.

Respecto al monto contratado se aprecia que mensualmente en promedio se adjudican contratos por un monto de \$121,4 millones; con una desviación estándar de \$94,4 millones. La mediana por su parte fija \$95,2 millones.

No existe un mes en el que se aprecie una diferencia importante frente a los demás en valores monetarios. De igual manera, según la cantidad de procesos, tampoco se visualiza una tendencia por ejecutar proyectos con valores predeterminados para cada mes.

**Cuadro 7: Procesos de licitación
2009-2011
Mensual**

Por número de procesos				Por monto contratado - millones de dólares		
Promedio	Mediana	Desviación estándar	Moda	Promedio	Mediana	Desviación estándar
42,0	42,0	15,4	44,0	121,4	95,2	94,4

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En los procedimientos de licitación el oferente que presente el precio más bajo no necesariamente es aquel que termina siendo favorecido puesto que existen otras condicionantes. Por un lado se tiene el beneficio de “empresa nacional”, y otros parámetros como: experiencia general y específica, equipo, metodología, índices financieros, entre otros; cualquiera que el administrador del contrato pueda considerar conveniente para mejorar los resultados del contrato.

Como ya se mencionó, además de los parámetros de “empresa nacional” y “oferta económica”, los demás requisitos representan calidad, por este motivo se clasificó en tres grupos a la calificación de propuestas: “oferta económica”, “preferencia nacional”, y “otros parámetros” que integra (equipo propuesto, índices financieros, plazos de entrega, experiencia general, experiencia específica, entre otros). Esto representa toda calificación adicional que según la entidad contratante estime pueda dar valor agregado para la realización del contrato.

Cuadro 8: Porcentajes por parámetros de calificación “Licitación”

Licitación	
Porcentaje	Descripción
40%-55%	Oferta económica
10%	Nacional
35%-40%	Otros parámetros

Fuente: *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*.

Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, *reporte anual*, extraído de:

<http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En los parámetros utilizados para calificar propuestas en procesos por licitación se observa en el cuadro 8 que la oferta económica tiene una ponderación de 45% a 55%⁹² del total a ser evaluado; no obstante debido a que no se determina en la ley dicha ponderación puede no ser considerada en la elaboración de pliegos⁹³.

Otro parámetro es el 10% que favorece a empresas nacionales frente a extranjeras, donde se puntúa sobre 90 puntos en el caso de que exista una participación tanto extranjera como nacional y los diez restantes se otorga directamente a la que cumpla con características de origen nacional.

Para comprender mejor la incidencia que tienen “otros parámetros” en el proceso de licitación, se debe conocer que las obras, bienes y servicios realizados deben responder a especificaciones técnicas las cuales se las describen en los pliegos. En otras palabras cualquier necesidad que tenga la entidad pública debe ser satisfecha bajo condiciones previamente establecidas.

Una manera de mitigar ciertos riesgos que generan los contratos es estableciendo puntuaciones a las cualidades que presenten los contratistas; no obstante, otorgar puntuación a estas condiciones sin un límite determinado puede generar ineficiencias, como explica una curva de maximización, véase

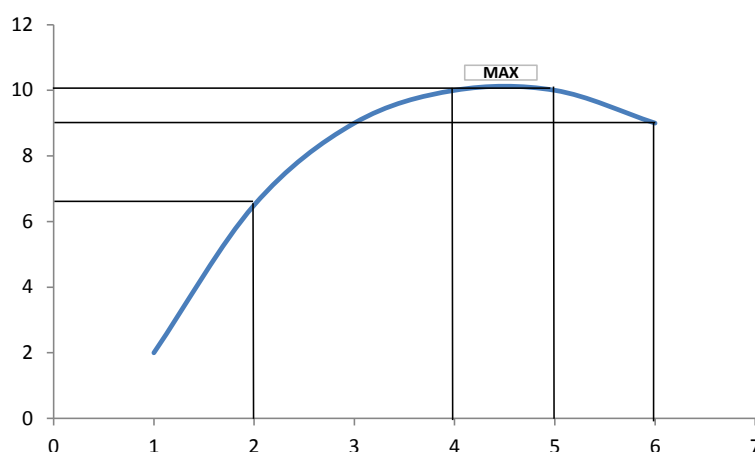
⁹² *Modelo de pliegos*, licitación, versión 2.1. www.incop.com (26 de febrero 2012)

⁹³ Pliegos: Documento en el que se redacta todas las características que debe cumplir el contrato

el gráfico 14, donde una vez pasado el punto óptimo en que maximizas los beneficios, cualquier cantidad adicional resulta poco favorable.

En relación a lo anterior, si una empresa presenta 2 ingenieros para un proyecto estos le van a generar una utilidad de 7, pero si presentara 4 o 5 profesionales estos le generarían una utilidad superior que para el ejemplo equivaldría a 10, sin embargo si fueran 6 o más ingenieros la utilidad disminuiría.

Gráfico 14: Curva de maximización



Fuente: Walter Nicholson, *Teoría Microeconómica, principios básicos y aplicaciones*, novena edición.

Elaboración: Ernesto Páez

Así, una cantidad superior a la óptima de ingenieros haría que estos simplemente no trabajen, o en su defecto reduzcan su capacidad laboral porque el trabajo se distribuiría entre muchos. La utilidad para la firma sería menor o a su vez el costo para la entidad contratante sería superior, ya que las compañías no buscan reducir sus beneficios.

De igual manera esto puede pasar con muchos requerimientos que suelen necesitarse en contratos como son: equipo para la construcción, capacidad instalada, incluso experiencia ya sea de la compañía como del personal puede generar este tipo de ineficiencias que no solo pueden alterar el resultado económico sino que también puede ser usado para direccionar contratos y alterar la efectividad de los procesos.

Si una empresa presenta mejores características en “otros parámetros” frente a otros oferentes podrá utilizar esta ventaja para incrementar sus precios, sin que esté necesariamente relacionado con aspectos que verdaderamente puedan mejorar el resultado del proceso.

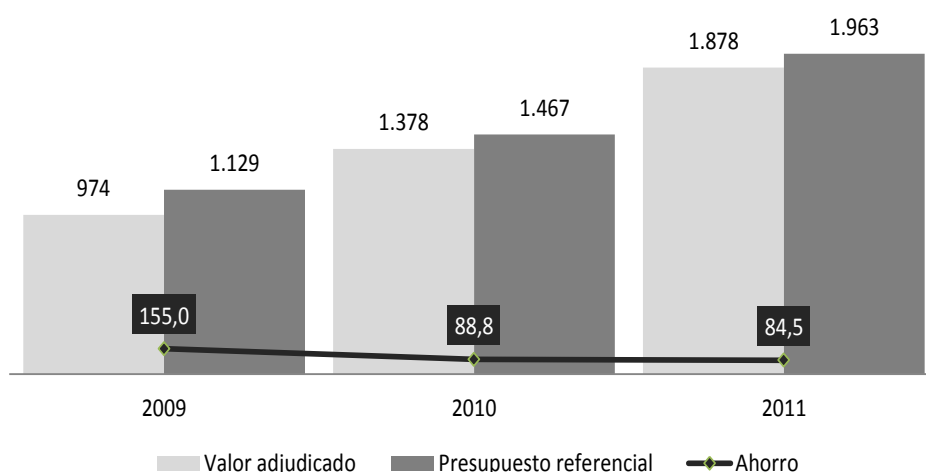
Al momento de presentar ofertas, si una compañía posee una importante diferencia en relación a las herramientas que se pueden utilizar para que un proyecto sea más fácilmente consolidado, podrá establecer un valor superior al que estaría dispuesto a recibir porque obtendría ventaja en los parámetros de “calidad” frente a las demás firmas. No obstante si esta ventaja resulta ser por causa de cantidades adicionales innecesarias como se explicó en el ejemplo antes mencionado (un número de ingenieros o maquinaria que no van a mejorar las condiciones del proyecto), causaría resultados económicamente poco eficientes.

Ahora bien, analizando los resultados de este proceso durante el período 2009 – 2011, estos presentan una tendencia creciente en relación al presupuesto referencial así como al adjudicado; en cuanto al presupuesto referencial se aprecia un crecimiento del 73,9%, mientras que el porcentaje respecto al valor adjudicado fue 92,8%.

Según muestran los resultados que se obtuvieron durante el período 2009-2011, véase gráfico 15, el valor ahorrado pasó de cifrar \$155 millones en 2009 a \$88,8 millones durante 2010 y finalmente a \$84,5 millones en 2011. En promedio el ahorro fue de \$109,4 millones.

La tasa de variación anual entre 2009 y 2010 fue de (-42,7%), mientras que entre 2010 y 2011 fue de (-4,8%), tanto en 2010 como en 2011 se presenta un nivel menor de ahorro que el logrado en 2009, no obstante la caída durante el último año fue menor.

Gráfico 18: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro en licitación
–Millones de dólares 2009-2011



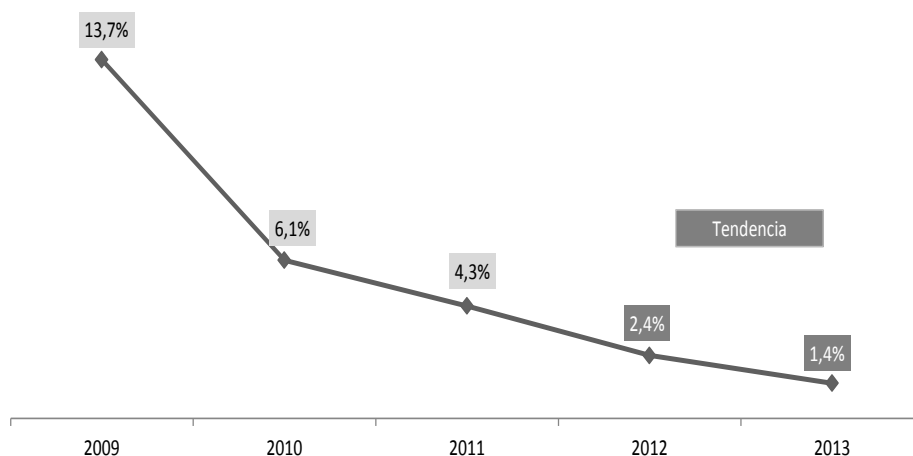
Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Como resultado de las mencionadas variaciones se obtuvo un índice de ahorro del 13,7% para 2009, mientras que la disminución en el ahorro de 2010 reflejó una caída de 7,6 puntos porcentuales en éste índice obteniéndose un resultado de 6,1%; finalmente en 2011 se aprecia un leve descenso llegando al 4,3%.

Como se observa en el gráfico 16, la tasa de variación promedio anual entre el año 2009 y 2011 es de (-44%). Este resultado prevé que en 2012 el índice de ahorro disminuirá a 2,4%; de la misma forma de continuar esta tendencia para 2012 el índice disminuirá hasta encontrar un porcentaje de ahorro de apenas 1,4%.

Gráfico 16: Porcentaje de ahorro “licitación”
Porcentaje - 2009-2013



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al analizar el proceso de licitación por el objeto del contrato, véase cuadro 9, se muestra que la categoría de obras es la que más se utiliza con 339 veces, lo que equivale al 59%, así también es la que mayor representatividad genera en cuanto al monto con un presupuesto referencial de \$1.445,6 millones y un valor adjudicado de \$1.396,5 millones lo que significa un ahorro de \$49,2 millones. Sin embargo aunque con un ahorro de \$21,6 millones la categoría de bienes fue la que en porcentaje de procesos por licitación generó más ahorro 9,7%.

Se toma únicamente 2011 puesto que no se presenta la información estructurada de esta manera en años anteriores.

Cuadro 9: Objeto del contrato “Licitación” – millones de dólares 2009-2011

Categoría	Cantidad	Participación	Presupuesto referencial	Valor adjudicado	S=PR-VA	Índice de ahorro (%)
Bien	103	18%	222,5	200,9	21,6	9,7%
Obra	339	59%	1.445,6	1.396,5	49,2	3,4%
Servicio	128	22%	298,3	284,4	13,9	4,7%
Total	570	100%	1.966,4	1.881,8	84,7	4,3%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al tomar la muestra de los contratos generados por el proceso de licitación entre 2009 y 2011 del portal del INCOP, bajo la condición de “finalizado” por cada año evaluado, y con la particularidad que para cada proceso de contratación se tomó la totalidad de empresas que participaron para cada

necesidad, esto implica que si dentro de un proceso existían varias necesidades se consideró las empresas que ofertaron por cada requerimiento de manera individual.⁹⁴

A partir de esto se valoró el ahorro ($S=PR-VA$) que se generó según la cantidad de participantes, obteniéndose el siguiente resultado.

**Cuadro 10: Porcentaje de ahorro en “licitación” por número de participantes
2009-2011**

Porcentaje de ahorro			
Año	2009	2010	2011
Casos	293	595	663
Entre uno y tres participantes	1,1%	0,9%	0,8%
Entre cuatro y siete participantes	2,5%	2,2%	2,1%
Más de 7 participantes	3,2%	2,9%	2,7%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Cuando participaron entre una y tres empresas en promedio, el ahorro de los procesos de licitación generó 1,1% en 2009, mientras que en 2010 fue de 0,9% y en 2011 fue 0,8%. Por otra parte se aprecia que cuando se presentaron entre cuatro y siete oferente el porcentaje de ahorro en el período analizado fue entre 2,1% y 2,5%. Finalmente cuando concursaron más de 7 proveedores se observa un mayor porcentaje en el ahorro el cual entre los tres años promedió 2,9%.

Esto da una prospección de que mientras mayor cantidad de participantes haya, se genera por competencia mejores precios en las ofertas y por lo tanto existe una mayor probabilidad de mejorar los niveles de ahorro.

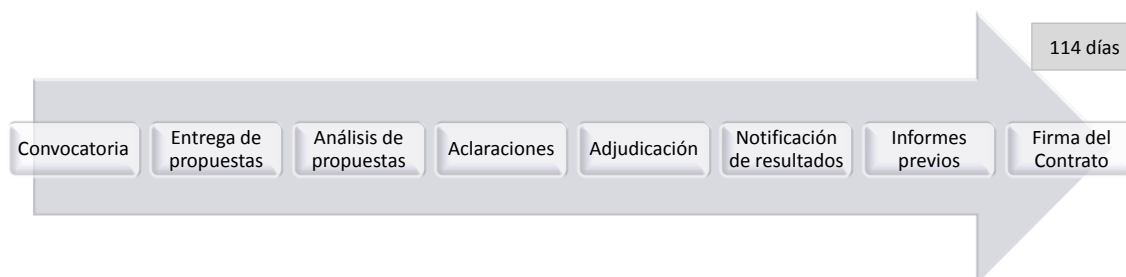
Estructura del proceso

Por último, en relación a los contratos ejecutados mediante el proceso de licitación, se observa en el cuadro11 se ha logrado reducir la cantidad de días necesarios para seleccionar un proveedor, disminuyendo de 114 días a 42 días. Esto no solo resuelve una atención rápida de las necesidades que se presentan sino que además disminuye los costos que generan la misma administración del proceso previo al contrato, reflejando un ahorro para la entidad contratante. Esto da mayor efectividad a los procesos ya que se vuelven más eficientes con respecto al tiempo destinado para estos procesos y en el uso de los recursos.

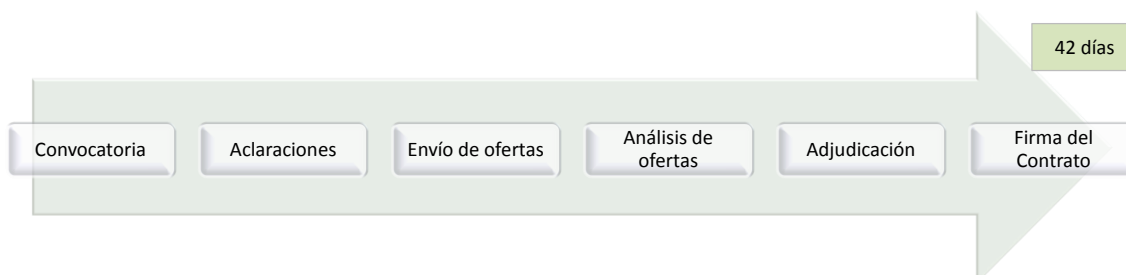
⁹⁴ Existe una diferencia entre los resultados del portal del INCOP y los informes anuales en relación a la cantidad de procesos, debido a que los cortes en las fechas para elaborar reportes

Cuadro 11: Etapas del proceso de licitación

Antes



Después



Fuente: INCOP, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

El costo que se generaría si se tomaría el tiempo que se demoraba antes en seleccionar un proveedor, es decir 114 días en vez de 42 sería el siguiente:

Cabe mencionar que para el análisis se tomaron supuestos como:

- Los procesos de contratación pública manejan servidores públicos de la escala igual o superior a "SP6" (servidor público 6), es decir que para la remuneración que percibe el trabajador encargado se considerará el mencionado rango.
- El promedio de días optimizados corresponde a la diferencia en tiempo entre los días que se demoraba antes de la reestructura y el tiempo en promedio que toman los contratos de licitación en ejecutarse, considerando los días plazo que permite la ley (LOSNCP).

Bajo las consideraciones mencionadas se estima que si las entidades públicas seguirían trabajando como ocurría antes de la reestructura de procesos en 2009 habría generado un costo adicional administrativo de \$1.907.395,2 durante el mencionado año. Así mismo este valor hubiese ascendido a \$2.561.544,0 en 2010, y finalmente para 2011 el monto que en otras palabras ahorraron las instituciones públicas por mejorar el tiempo de formalización de contratos fue aproximadamente de \$2.897.424,0, véase el cuadro 12.

**Cuadro 12: Costo ahorrado en procesos de licitación por mejoras en los tiempos
2009-2011**

Descripción	2009	2010	2011
Remuneración (\$)	1.286	1.340	1.412
Remuneración/día (\$)	64,3	67	70,6
Promedio de días optimizados	72	72	72
Costo por proceso (\$)	4629,6	4824	5083,2
Número de procesos	412	531	570
Costo total	1.907.395,2	2.561.544,0	2.897.424,0

Fuente: SENRES extraído de <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/>, INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

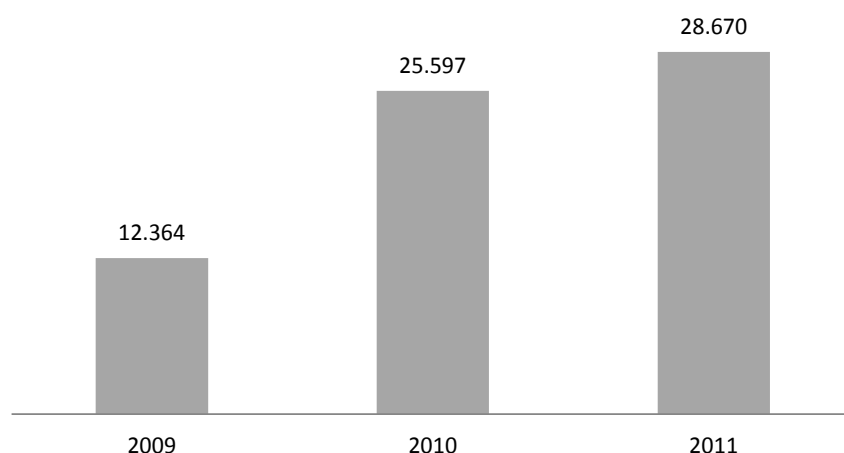
Subasta Inversa

Se utiliza este proceso para adquirir bienes y servicios normalizados que no se encuentren en el catálogo electrónico, a diferencia de otros procesos subasta inversa no presenta montos base o techo como requerimiento para ser ejecutado.

Subasta inversa es el segundo proceso de mayor representatividad en relación al monto ejecutado por las entidades públicas. Del valor total asignado para contratación entre 2009 y 2011 subasta inversa tuvo una participación promedio de 27%, en 2011 mostró una importancia del 23%.

En relación al número de procesos realizados durante el período 2009-2011, subasta inversa es el que mayor cantidad de veces se ha utilizado con un total de 66.631 ocasiones, véase gráfico 17, promediando una participación de 36,8%. Durante el tiempo mencionado presenta una tasa promedio de crecimiento anual de 131,9%.

**Gráfico 17: Número de contratos “subasta inversa”
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En 2011 se utilizó este mecanismo de contratación en 28.670 veces, 12,0% más ocasiones que en 2010, en el año 2011 tuvo un peso de 32,1% del total de casos ejecutados. A pesar de un menor número de procesos en 2009 frente a 2010 y 2011, fue el año que en relación a la cantidad de procesos mayor representatividad tuvo 45,2%.

Al analizarse mensualmente la cantidad de procesos durante el período 2009 – 2011 se observa en el cuadro 13, que en promedio se realizan 1.850,9 procedimientos de este tipo, por otra parte la mediana demuestra ser de 1.983,0, mientras que la desviación estándar fue de 813,3. Finalmente la moda no presenta resultado alguno puesto que no se repite en ningún mes la misma cantidad de procesos.

Se puede apreciar que existe una amplia dispersión de los valores, lo cual muestra que no hay una disposición de lograr un número de contratos a ejecutarse por mes; por ende, no es probable que se obtenga una cantidad de procesos que se repita “moda”.

En relación al monto contratado éste muestra que durante los 36 meses analizados el valor promedio fue de \$83,4 millones, con una media de \$82,2 millones; por su parte la desviación estándar muestra un monto de \$46,3 millones.

De igual manera en la cantidad de procesos se observa que no existe un valor establecido que se deba cumplir cada mes, o al cual se quiera llegar.

**Cuadro 13: Procesos de subasta inversa
2009-2011
Mensual**

Por número de procesos				Por monto contratado - millones de dólares		
Promedio	Mediana	Desviación estándar	Moda	Promedio	Mediana	Desviación estándar
1850,9	1983,0	813,3	0,0	83,4	82,6	46,3

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

El proceso de subasta inversa tiene como elemento principal la puja hacia abajo; es decir que, una vez que la entidad contratante presente su presupuesto referencial y después que los oferentes hayan cumplido con las especificaciones técnicas descritas en los pliegos, pasarán a concursar en una subasta electrónica donde presentarán sus ofertas económicas en un lapso de alrededor de 15 a 30 minutos dependiendo del contrato. En dicho espacio de tiempo las firmas podrán disminuir sus precios si ven que otras empresas fijan otros más bajos.

En la mayoría de los casos se puede apreciar que las firmas presentan sus valores al principio de la puja con un monto diferenciado de casi 1% (según la LOSNCP) menor al presupuesto referencial y un segundo valor al final del tiempo con su oferta más baja.

Cuadro 14: Porcentajes por parámetros de calificación “subasta inversa”

Subasta inversa	
Porcentaje	Descripción
5%-20%	*Nacional - Mypymes

Fuente: *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas.*

Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, reporte anual, extraído de:

<http://www.incop.gob.ec/>, INCOP, **reporte anual**, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Con la intención de beneficiar a empresas nacionales, y a las MYPYMES, para este proceso la ley otorga un beneficio entre 5% y 20%⁹⁵ a compañías que presenten estas características frente a las que no las tengan según como explica el (Anexo C). Esto significa que al momento de la calificación económica, después de realizada la puja, se procede en primera instancia a determinar cuál de las empresas participantes ha ofertado el precio más bajo para proceder a la adjudicación. Sin embargo, en caso de que existan empresas de procedencia tanto nacional como internacional participando por un contrato la oferta económica será calificada sobre 90 puntos y 10 puntos serán obsequiados a firmas ecuatorianas. Así, las empresas nacionales podrán ofrecer precios más altos de hasta un 9,9% ya que de todas maneras podrán ser adjudicadas. En el caso de que existan diferencias por el tamaño de las empresas, es decir que todas sean de origen ecuatoriano, el beneficio se otorgará a las empresas que estén catalogadas como MYPYMES.

Esta condición resulta bastante favorable para los proveedores nacionales y para las MYPYMES, sin embargo se incurre en la posibilidad generar ofertas con costos más elevados.

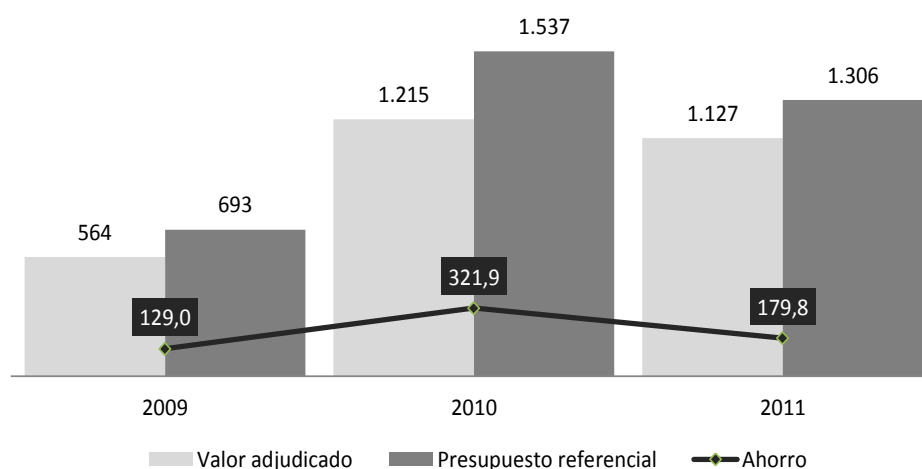
Al revisar los montos referenciales así como los adjudicados se observa que entre 2009 y 2010 presentan un incremento de 121,9% y 115,5% respectivamente, mientras que entre 2010 y 2011 se puede observar en el gráfico 18 un decremento de ambos valores en \$230,5 millones (15,0%) y \$88,3 millones (7,3%) correspondientemente.

Por otra parte se aprecia que como resultado entre las diferencias de los valores referenciales y adjudicados el comportamiento del ahorro también presenta variaciones similares. En 2009 se logró un valor de ahorro de \$129,0 millones, por su parte 2010 alcanzó \$321,9 millones y finalmente para 2011 esta diferencia marcó un total de \$179,8 millones, 44,1% menor al conseguido en 2010.

El ahorro promedio que presenta el proceso de subasta inversa entre 2009 y 2011 es de \$210,2 millones, siendo este el más alto nominalmente hablando.

⁹⁵ La variación responderá del margen de preferencia descrito en los modelos de pliegos dependiendo de los proveedores participantes.

Gráfico 18: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro en subasta inversa
–Millones de dólares 2009–
2009-2011



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

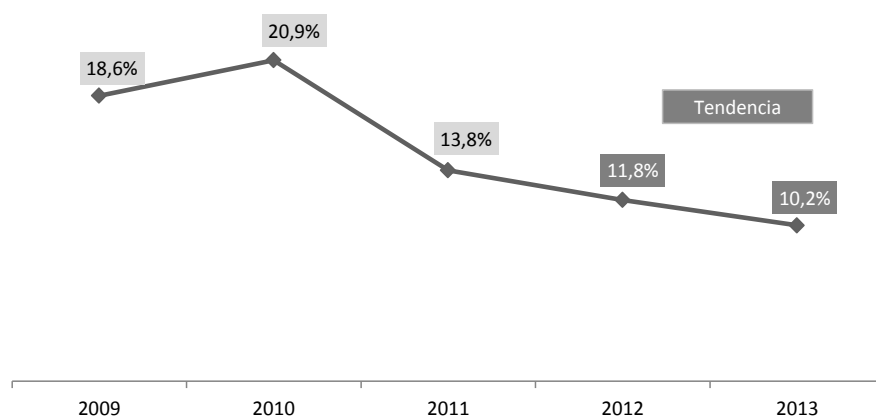
Elaboración: Ernesto Páez

El índice de ahorro en el proceso de subasta inversa presenta las tasas más favorables para el Estado, destacándose como el proceso que mayor ahorro genera, no solo nominalmente sino también como porcentaje relativos a los montos que se manejan.

En 2009 el índice de ahorro muestra un 18,6%, el cual se incrementa en 2010 a 20,9%, mientras que para 2011 el resultado presenta una tasa de 13,8%, 7,1 puntos porcentuales menos que en 2010.

Este índice presenta una tasa de variación anual promedio de (-14,1%), lo cual significa que para 2012 se estima una disminución del índice a 11,8%, mientras que para 2013 esta tendencia muestra un resultado de 10,2%.

Gráfico 19: Evolución y tendencia del índice de ahorro “subasta inversa”
Porcentaje - 2009-2013



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

La subasta inversa electrónica presenta dos subcategorías “subasta inversa electrónica con puja” y “subasta inversa electrónica con negociación” La principal diferencia entre estos procesos radica en que mediante puja existen dos o más oferentes participando por la adjudicación de un contrato, mientras que por negociación existe un solo proveedor habilitado para poder formalizar la propuesta económica con la entidad contratante.

Como se puede observar en el cuadro 15, la cantidad de procesos que se realizan por subasta inversa electrónica con puja son similares a la cuantía hecha por negociación. En 2010 el procedimiento realizado mediante puja arrojó una suma de 14.311 proyectos representando una participación del 56%, mientras que subasta por negociación fijó 11.286 procesos con un peso del 44%.

Para 2011 esta diferencia en la participación entre los procesos incluso disminuyó, donde subasta mediante puja alcanzó 14.888 proyectos y negociación 13.782, mostrando una ponderación de 52% y 48% respectivamente; denotando así una relativa parcialidad en cuanto al número de procesos que se realizan por las distintas subcategorías de subasta inversa.

Cabe mencionar que el análisis de estas subcategoría solo es posible entre 2010 y 2011 puesto que no se presenta este desglose de información en 2009.

**Cuadro 15: Participación de subcategorías en subasta inversa –por número de procesos-
2010-2011**

Tipo de proceso	2010		2011	
	N. de procesos	Participación	N. de procesos	Participación
Subasta inversa electrónica con puja	14.311	56%	14.888	52%
Subasta inversa electrónica con negociación	11.286	44%	13.782	48%
Total	25.597	100%	28.670	100%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Por otro lado al analizar las subcategorías del proceso de subasta inversa por el monto adjudicado, véase cuadro 16, se aprecia de igual forma que tienen participaciones relativamente iguales. En 2010 el valor que se entregó para los procesos de subasta por puja fue de \$665,2 millones mientras que por negociación se otorgaron \$549,6 millones, es decir con una participación de 55% y 45% respectivamente. Por otra parte, en 2011 la relación en peso respecto a los montos se reduce, puja muestra una significancia de 52% (\$582,1 millones) mientras que negociación lo hace con 48% (\$544,4 millones).

Se aprecia por lo tanto una relativa igualdad entre los dos subprocesos de subasta inversa, tanto en número de procesos como en montos.

**Cuadro 16: Participación de sub-categorías en subasta inversa –por montos-
2010-2011**

Tipo de proceso	2010		2011	
	Valor adjudicado	Participación	Valor adjudicado	Participación
Subasta inversa electrónica con puja	665,2	55%	582,1	52%
Subasta inversa electrónica con negociación	549,6	45%	544,4	48%
Total	1.214,8	100%	1.126,5	100%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En el cuadro 17 se puede observar que en 2010 subasta inversa electrónica con puja, donde más de un proveedor participa en la oferta de precios, el ahorro obtenido fue de 27,7% es decir \$254,3 millones, mientras que en subasta inversa electrónica por negociación en la cual existe un único oferente, la rebaja presupuestaria fue de 10,9%, reflejando un monto de \$67,5 millones. La diferencia entre las subcategorías muestra un contraste en el índice de ahorro de 16,7 puntos porcentuales.

Por su parte en 2011 la realidad fue muy similar entre subasta inversa con puja frente a la realizada por negociación presenta una diferencia en el índice de ahorro de 12 puntos porcentuales y una diferencia en más de \$91,8 millones a pesar que como se observó en los cuadros 15 y 16 tanto montos como número de procesos son prácticamente similares.

En ambos años se aprecia que el subproceso de subasta inversa por puja resulta ser más eficiente para lograr un mejor índice de ahorro.

**Cuadro 17: Índice de ahorro en subprocesos de subasta inversa
-2010-2011 – millones de dólares**

Tipo de proceso		Presupuesto referencial	Valor adjudicado	Índice de ahorro (%)
2010	Subasta inversa electrónica con puja	919,5	665,2	27,7%
	Subasta inversa electrónica con negociación	617,2	549,6	10,9%
2011	Subasta inversa electrónica con puja	717,9	582,1	18,9%
	Subasta inversa electrónica con negociación	588,3	544,4	7,5%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Estructura del proceso

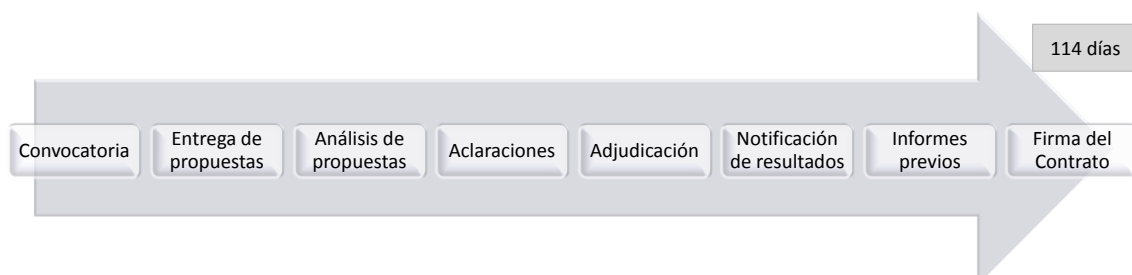
En lo que respecta a la estructura de este proceso se observa una mejora en la eficiencia de días que toma un proceso a partir de la convocatoria de oferentes hasta la firma o adjudicación del proveedor que resultara mejor calificado para entregar el servicio.

El esquema para adquisición de bienes y servicios catalogados como homologados era similar al que se utilizaba en el proceso de licitación antes de la emitida Ley Orgánica del Sistema Nacional de

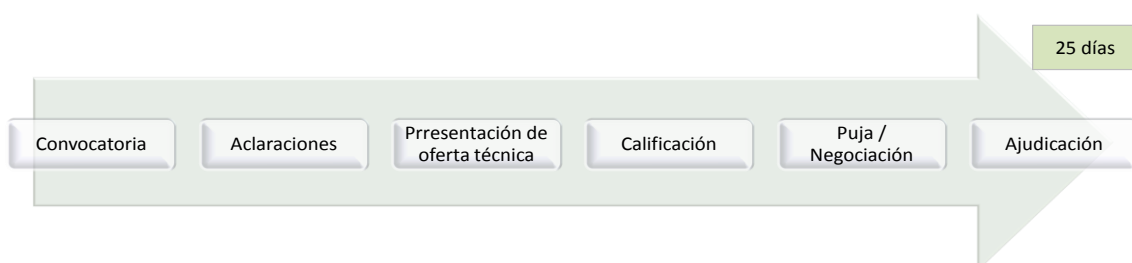
Compras Públicas, no obstante en la actualidad para adquirir dichos bienes se utiliza el proceso de subasta inversa.

Cuadro 18: Etapas del proceso de subasta inversa

Antes



Después



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

A continuación se analizará de igual manera, que con el proceso de licitación, el costo adicional que generaría si se tomaría el tiempo que se demoraba en seleccionar un proveedor bajo supuestos como:

- Los procesos de contratación pública manejan servidores públicos de la escala igual o superior a “SP6” (servidor público 6), es decir que para la remuneración que percibe el trabajador encargado se considerará el mencionado rango.
- El promedio de días optimizados corresponde a la diferencia en tiempo entre los días que se demoraba antes de la reestructura y el tiempo promedio que toman los contratos de subasta inversa en ejecutarse, debido a que no existe en la ley ni en el reglamento tiempos estipulados determinados aproximados para este proceso se tomó un promedio de la duración de los mismos.

Bajo las consideraciones indicadas se estima que si las entidades del gobierno seguirían precediendo como antes de la reestructura de procesos, véase el cuadro 19, en 2009 habría generado un costo adicional administrativo de \$70,8 millones durante ese año, de igual manera el valor hubiese incrementado a \$152,6 millones en 2010, y por último para 2011 el monto que se ahorró por dicha mejora fue alrededor de \$180,1 millones.

**Cuadro 19: Costo ahorrado en procesos de subasta inversa por mejoras en los tiempos
2009-2011**

Descripción	2009	2010	2011
Remuneración (\$)	1.286	1.340	1.412
Remuneración/día (\$)	64,3	67	70,6
Promedio de días optimizados	89	89	89
Costo por proceso (\$)	5.722,7	5.963,0	6.283,4
Número de procesos	12.364	25.597	28.670
Costo total	70.755.462,8	152.634.911,0	180.145.078,0

Fuente: SENRES extraído de <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/>, INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Cotización

Otro proceso que se encuentra dentro de la categoría de los contratos comunes – no dinámicos es el de cotización, Éste ha tenido una representatividad promedio del 11,0% durante el período 2009 - 2011. En 2011 fue el cuarto proceso que más peso tuvo respecto al monto adjudicado, 13% frente al total de contratación pública.

Si bien durante los tres años de estudio su participación pasó del 9% al 13%, su representatividad bajó en relación al valor adjudicado. Esto se produjo puesto que el proceso de menor cuantía tuvo incrementos importantes en el total de procedimientos realizados, incrementando así la cantidad del monto utilizado.

A diferencia de licitación y subasta inversa este proceso tuvo vigencia a partir de marzo de 2009.

Los montos que responden para la realización de este tipo de procesos se encuentran detallados en el cuadro 20. De igual forma, se puede apreciar la diferencia del presupuesto entre bienes, servicios y obras.

**Cuadro 20: Montos establecidos "Cotización" -dólares-
2009-2011**

Cotización			
Año	Bienes & Servicios (0,000002 ≤ X ≤ 0,000015)	Obras (0,000007 ≤ X ≤ 0,00003)	PGE*
2009	45.847,7 - 343.858,0	160.467,1 - 687.716,1	22.923.869.074,2
2010	42.563,4 - 319.225,4	148.971,8 - 638.450,8	21.281.691.803,6
2011	47.900,5 - 359.253,7	167.651,7 - 718.507,5	23.950.249.957,0

*PGE inicial

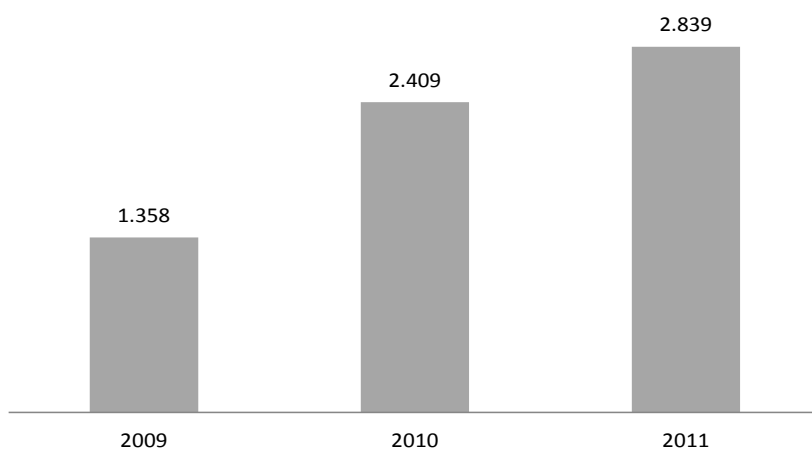
Fuente: MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En relación al número de procesos, cotización después de licitación es el segundo procedimiento que menos se utiliza para contratar proveedores. Como se puede observar en el gráfico 20, en 2009 la cantidad de contratos que se ejecutaron por este método fueron 1.358 mientras que en 2010 fueron 2.409; finalmente, en 2011 el número total alcanzó los 2.839 casos, que representaría un crecimiento de 17,8% respecto al año previo.

Durante 2009 y 2011 la tasa promedio de crecimiento anual fue de 44,6%. En este período se observó un incremento total de 109,1%, es decir que entre el año 2009 y 2011 se duplicaron el número de contratos utilizados a través del proceso de cotización.

**Gráfico 20: Número de contratos “Cotización”
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En términos mensuales se puede observar en el cuadro 21, que se realizan en promedio 194,3 procesos de cotización, dejando una media de 204,0. Este procedimiento muestra una desviación estándar en el número de procedimientos de 96,6 lo cual representa una alta dispersión del número de casos en relación a la media. Esto muestra que aparentemente, no se busca un número establecido de procesos que se deban cumplir mensualmente. Respecto a la moda se encontró que en dos meses se repite la misma cantidad de procedimientos, no obstante responden a años diferentes y meses diferentes.

Ahora en relación a los montos que se contratan mensualmente se puede ver que en promedio se contrata \$37,8 millones, dejando una media de \$37,7 millones. Por otra parte, la desviación estándar refleja que la dispersión en promedio respecto a la media muestra un valor de \$22,0 millones. Esto representa a su vez que no existen disposiciones sobre gastar montos fijos entre los meses.

**Cuadro 21: Procesos de cotización
2009-2011
Mensual**

Por número de procesos				Por monto contratado - millones de dólares		
Promedio	Mediana	Desviación estándar	Moda	Promedio	Mediana	Desviación estándar
194,3	204,0	96,6	209,0	37,8	37,7	22,0

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Para cotización, como se puede ver en el cuadro 22, la manera de calificar es similar a como ocurre para licitación, con pequeñas diferencias como que se da un porcentaje de preferencia para las empresas de la localidad 5%, y además existe un 2% de beneficio para las empresas que resultan favorecidas en el sorteo de invitación. Esto se produce puesto que para este tipo de procesos la Entidad contratante invita a un número reducido de participantes; no obstante, puede participar cualquier empresa que esté interesada.

Cuadro 22: Porcentajes por parámetros de calificación “Cotización”

Cotización	
Porcentaje	Descripción
40%-55%	Oferta económica
2%	Bonificación (invitados)
10%	Origen nacional
10%	MYPES
5%	Origen local
23%-28%	Otros parámetros

Fuente: *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*.

Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, *reporte anual*, extraído de:

<http://www.incop.gob.ec/>, INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Se da un beneficio a compañías por pertenecer a la zona donde se va a desarrollar el proyecto ya que se busca favorecer y dinamizar el sector; en especial se considera la posibilidad de que estas empresas cuenten con mejores tecnologías que ayudará no solo a la empresa sino a la localidad también. Esto refleja la efectividad del proceso puesto que se da oportunidad a las pequeñas industrias, las mismas que en el pasado no hubieran contado con la posibilidad de ser contratantes del Estado. Además se resuelve el problema de desarrollo a nivel local y la participación de sus ciudadanos en procesos a este nivel.

Brindar igualdad de condiciones entre participantes, e incluso promover el desarrollo de ciertos sectores que no han podido crecer productivamente es importante. Sin embargo si compiten dos empresas, una grande nacional y una pequeña que además se presenta como local, esta segunda firma obtendrá 25 puntos más que la compañía grande (sobre 100). Esto significa una desventaja bastante fuerte que no solo afecta las condiciones de participación sino que puede causar un aumento relativo en el precio. La firma local puede utilizar su condición reflejada en los puntos otorgados para incrementar su oferta económica.

Esto incluso puede causar problemas a nivel zonal, ya que en lugares menos industrializados la competencia es mucho menor, incluso a nivel de PYMES. Existen regiones que no tienen la capacidad de presentar una cantidad importante de oferentes para determinadas necesidades, siendo pocos los potenciales proveedores, y que al tener ventajas sobre otras firmas que no pertenecen a la zona y que no son PYMES puede llegar a generarse prácticas monopolísticas hacia el demandante que en este caso es el gobierno.

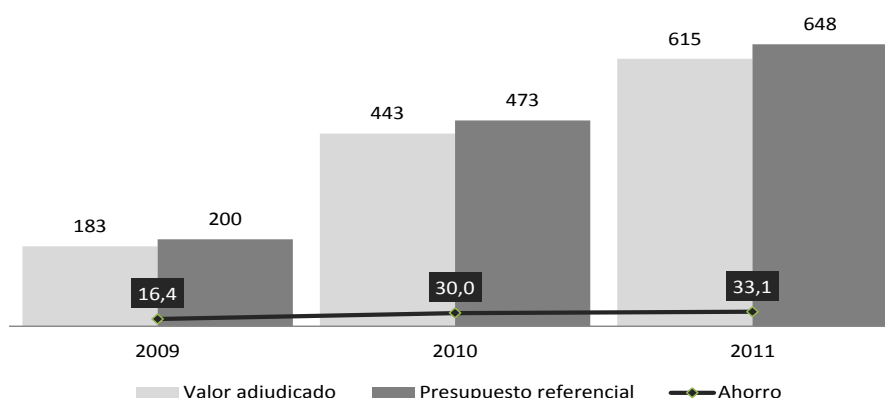
Por otro lado, otorgar 2 puntos por ser favorecido en un sorteo no tiene ningún valor objetivo. Únicamente serviría para incrementar las posibilidades de que exista sobreprecio en las ofertas económicas, ya que cualquier ventaja que se tenga en los parámetros de calificación que no estén ligados al precio puede causar incrementos en el mismo.

Conjuntamente a esto, se podría generar los mismos problemas que se mencionó para licitación en lo referente a la manera de calificar “otros parámetros”.

Ahora bien, al analizar la evolución del presupuesto referencial entre 2009 y 2011, véase gráfico 20, se aprecia un crecimiento notable de 224,3% pasando de \$199,8 millones a \$648,1 millones. Como resultado de este incremento se obtiene una tasa de variación anual de crecimiento de 80,1%. Por su parte el valor adjudicado pasó de \$183,4 millones en 2009 a \$614,9 millones para 2011, mostrando un crecimiento de 235,2%.

Como resultado de la diferencia entre el valor referencia y el valor adjudicado se observa un ahorro en 2009 de \$16,4 millones, para 2010 este creció a \$30,0 millones y finalmente para 2011 este alcanzó \$33,1 millones, lo cual significó una tasa de crecimiento anual de 10,4%. A pesar de que se produjo un incremento importante en el ahorro este fue mucho menor al incremento obtenido de 2009 a 2010.

Gráfico 20: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro en cotización
–Millones de dólares 2009–
2009-2011



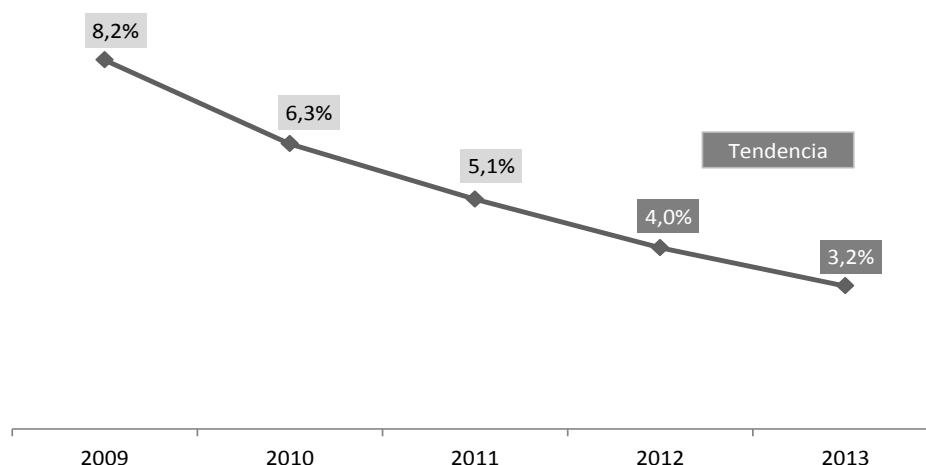
Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Como consecuencia de lo analizado se obtiene un descenso en el índice de ahorro, el cual bajó de 8,2 puntos porcentuales en 2009 a 6,3% en 2010, y a 5,1% en 2011.

Este decremento en el índice, véase el gráfico 21, muestra una tasa de variación promedio anual negativa de 21,1%, lo cual genera una tendencia que estima que para 2012 el índice de ahorro se reducirá a 4,0% y que para 2013 el mismo llegará a mostrar 3,2 puntos.

**Gráfico 21: Evolución y tendencia del índice de ahorro “cotización”
Porcentaje - 2009-2013**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al analizar el procedimiento de cotización por objeto del contrato se observa en el cuadro 23 que en 2011 los requerimientos de obras tuvieron mayor peso en relación a la cantidad significando el 59% del total, mientras que el 23% representaron los servicios y 18% los bienes que se adquirieron por este proceso.

De igual manera en relación al valor adjudicado: “obras” fue la categoría que mayor monto fijó en \$471,3 millones mientras que “servicios” mostró un valor \$80,7 millones y “bienes” \$64,0 millones.

**Cuadro 23: Objeto del contrato “Cotización”
2011**

Categoría	Cantidad	Participación	Presupuesto referencial	Valor adjudicado	S=PR-VA	Índice de ahorro (%)
Bien	512	18%	67,9	64,0	3,8	5,6%
Obra	1.664	59%	497,6	471,3	26,3	5,3%
Servicio	663	23%	83,8	80,7	3,1	3,7%
Total	2.839	100%	649,2	616,1	33,2	5,1%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En relación al objeto de contrato “obras” fue el que mayor ahorro generó, en términos nominales se obtuvo un valor de \$26,3 millones; sin embargo, como se mencionó fue el procedimiento que tanto en cantidad de procesos como en monto representa el de mayor envergadura. No obstante la categoría más eficiente, véase el cuadro 23, que mejor índice de ahorro mostró fue “bienes” con 5,6%, seguido por “obras” con 5,3% y bastante más abajo se presenta “servicios” con 3,7%.

Menor Cuantía

El proceso de menor cuantía ha tomado mayor importancia respecto al monto adjudicado entre los años 2009 – 2011, específicamente pasó del 7% de representatividad al 13%, subiendo del cuarto puesto en términos cuantitativos al tercer puesto por sobre cotización.

En este proceso es importante aclarar que la diferencia entre: adquisición de bienes & servicios y obras. Este proceso no solo varía en cuanto a los montos, sino que cambia en lo referente al proceso para la adjudicación. En el caso de bienes & servicios la adjudicación será de forma directa al oferente que acepte la propuesta realizada por la entidad; mientras que para los procedimientos de obras, la entidad realizará una propuesta para que participen una cantidad reducida de empresas, si las firmas cumplen con las especificaciones planteadas, estas entrarán en un sorteo que se lo realizará a través de un programa establecido por el INCOP, en el que determinará la empresa favorecida.

Los rangos de presupuesto referencial bajo los que se contratan obras, bienes y servicios de objetos no normalizados a través del proceso de menor cuantía se encuentra detallado en cuadro 24.

**Cuadro 24: Montos establecidos “Menor cuantía”
2009-2011**

Menor Cuantía			
Año	Bienes & Servicios (≤ 0,000002)	Obras (≤ 0,000007)	PGE*
2009	45.847,7	160.467,1	22.923.869.074,2
2010	42.563,4	148.971,8	21.281.691.803,6
2011	47.900,5	167.651,7	23.950.249.957,0

*PGE inicial

Fuente: MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

Elaboración: Ernesto Páez

Es importante tomar en cuenta que los valores que se utilizan para realizar este proceso como se expuso en el cuadro 24 están ligados al PGE. Esto quiere decir que si estos valores aumentan, los montos de referencia crecerán de igual manera. Para 2012 el presupuesto general del estado inicial muestra una cifra de \$26.109,3 millones. De esta manera, para el año analizado, el techo para satisfacer necesidades por menor cuantía se incrementará a \$52.212,5 para bienes & servicios y \$182.764,9 para obras. Esto demuestra valores altos que pueden tener dificultad al ser manejados. Especialmente en lo referente a bienes & servicios donde existe un único proveedor que es designado de manera directa por el delegado de la entidad pública.

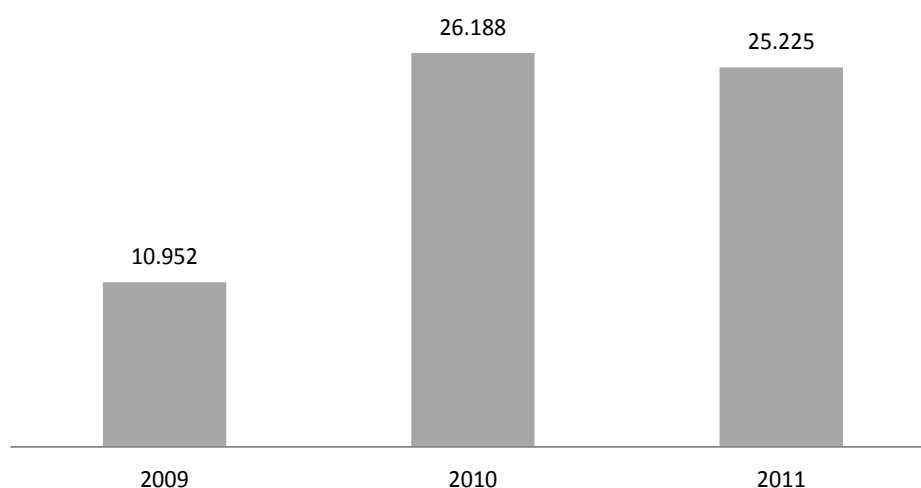
Se considera entonces que el cálculo de los procesos para establecer los montos de menor cuantía debería ir relacionado con otros argumentos como lo es la inflación. Es decir, que los incrementos en los valores no deberían realizarse según el PGE sino a variables como la mencionada, la cual afecta directamente al costo de los productos.

El proceso de menor cuantía después de subasta inversa es el que mayor número de frecuencia tiene frente al total de procesos que se realizan en contratación pública con un promedio de participación entre 2009 y 2011 del 34,1%.

Cabe señalar que respecto a la cantidad de contratos ejecutados por este tipo de procedimientos, menor cuantía tuvo un peso de 40,0% en 2009, mientras que para 2011 el mismo bajó a 28,2%.

Como se puede observar en el gráfico 22, en 2009 se utilizó este proceso en 10.952 ocasiones, para 2010 esta cantidad se incrementó en 139,1% dando un número de 26.188 casos. Finalmente para 2011 los contratos realizados a través de menor cuantía disminuyeron a 25.225, es decir que hubo una contracción de 3,7%. Entre 2009 y 2011 se obtiene una tasa de crecimiento promedio anual de 51,8%.

**Gráfico 22: Número de contratos “Menor cuantía”
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Al analizar este proceso en términos mensuales se observa en el cuadro 25, que se promedia una cantidad ejecutada de 1.834,2 proyectos. De igual manera se obtuvo una media de 2.087,0 casos. Por otra parte se muestra que la desviación estándar es de 871,8 determinando así una dispersión alta como promedio de la desviación en relación a la media, lo cual significa que al igual que lo demás contratos no se busca cumplir una cantidad de procesos estables en el mes.

Ahora bien, en relación al monto ejecutado se aprecia que el proceso de menor cuantía arroja un valor adjudicado como promedio mensual de \$42,3 millones, del cual su media presenta un monto de \$43,6 millones. La desviación estándar figura una cifra de \$24,6 millones, demostrando así que existe una importante dispersión en relación a la media.

**Cuadro 25: Procesos de menor cuantía –millones de dólares-
2009-2011
Mensual**

Por número de procesos				Por monto contratado - millones de dólares		
Promedio	Mediana	Desviación estándar	Moda	Promedio	Mediana	Desviación estándar
1.834,2	2.087,0	871,8	#N/A	42,3	43,6	24,6

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En menor cuantía la entidad pública, cuando se trata de contratos de bienes o servicios, llama a una sola empresa a participar. Si ésta acepta participar en el proceso y está de acuerdo con el valor establecido presentará su oferta técnica (cumplimiento de requisitos que establece la entidad); mientras que para procesos en el que se involucra obras, como se mencionó previamente, se invita a un número pequeño de empresas a concurso. De igual forma, el precio lo determina la institución lo que, en teoría no genera un ahorro para el Estado; sin embargo en muchos casos se realizan negociaciones entre la entidad contratante y el proveedor para disminuir el precio del proyecto.

Cuadro 25: Porcentajes por parámetros de calificación “Licitación”

Menor Cuantía	
Porcentaje	Descripción
	Oferta económica dada
Preferencia	Mypymes - Local

Fuente: Fuente: *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*.

Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, reporte anual, extraído de:

<http://www.incop.gob.ec/>, INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En menor cuantía también se da preferencia a las MYPYMES y a la localidad; por lo que si para una obra se presentan dos empresas, una grande y una pequeña, se contratará directamente a la pequeña, una vez que haya cumplido con los requisitos establecidos.

Con el fin de establecer la efectividad de este proceso, es indispensable realizar el presupuesto de una manera eficiente tomando en cuenta todos los parámetros necesarios que puedan influir en el mismo, ya que a diferencia de las otras formas de contratación, el precio prácticamente no es variable y por lo tanto el mercado no lo regularizará.

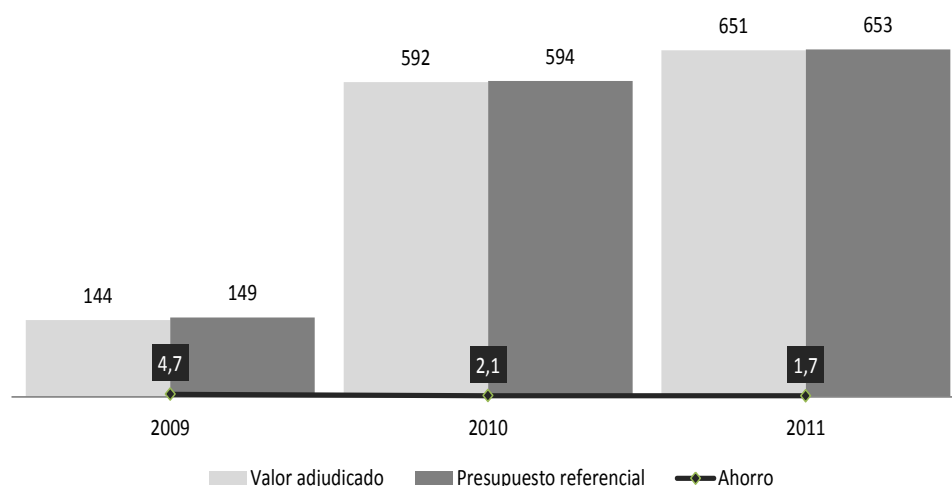
Una vez expuestas las distintas características que se evalúan como parámetros de calificación para las ofertas de cada uno de los procesos se presenta una condición importante que puede afectar al ahorro que eses limitar o sesgar la participación de los oferentes. Como se explica en la teoría de competencia perfecta, un mayor número de oferentes determinará que los precios tiendan a ser similares a los costos; no obstante, debido a que los procesos son para satisfacer necesidades menores, establecer un proceso en el que participen muchos proveedores puede tomar demasiado tiempo para solventar su requerimiento.

Como se puede ver en gráfico 23, el proceso de menor cuantía presenta una evolución importante tanto en el valor del presupuesto referencial como en el adjudicado, especialmente entre 2009 y 2010. En relación al presupuesto referencial, éste creció de \$149,0 millones a \$593,7 millones respondiendo un incremento de 298,3%; de igual manera, el valor adjudicado pasó de \$144,4 millones a \$593,7 millones, significando un crecimiento de 309,7%. Es importante señalar que este proceso se integró dentro de los procedimientos de contratación en marzo de 2009.

En 2011 el valor presupuestado llegó a \$653,1 millones, mientras que el adjudicado alcanzó los \$651,4 millones, representando un crecimiento en relación a 2010 de 10,0% y 10,1% respectivamente.

El ahorro conseguido en 2009 como diferencia del monto referencial y el adjudicado fue de \$4,7 millones, el cual se reduciría a \$2,1 millones en 2010 y aún más en 2011 cifrando apenas \$1,7 millones. Durante el período 2009 – 2011 el resultado obtenido presenta una tasa de variación promedio anual negativa de -40,1%.

Gráfico 23: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro en menor cuantía
–Millones de dólares 2009–
2009-2011



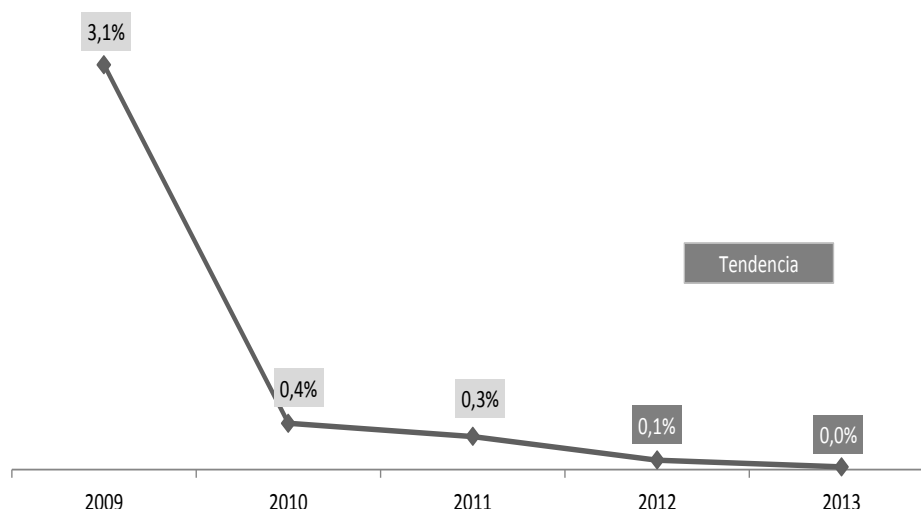
Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Como se puede observar en el gráfico 24, el índice de ahorro al igual que en los otros procesos presenta un notable descenso entre los distintos años del estudio. En 2009 el índice marcó 3,1 puntos porcentuales, en 2010 este bajaría radicalmente ubicándose en 0,4%, y para 2011 este presentó el 0,3%.

Entre los tres años mencionados se presenta una tasa de variación promedio anual negativa de 71,4%, esto implica que de seguir la tendencia en 2012 el resultado del índice de ahorro mostraría un 0,1%, mientras que para 2013 el índice marcaría el 0,0% de ahorro.

**Gráfico 24: Evolución y tendencia del índice de ahorro “menor cuantía”
Porcentaje - 2009-2013**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Según el objeto de contratación, el proceso de menor cuantía en 2011 se utilizó para la realización de obras en 41% con 10.247 procedimientos, mientras que para adquisición de bienes se realizaron 7.645 procesos que significaron el 30%, por último fueron una cantidad de 7.324 en la que se utilizó menor cuantía para provisión de servicios mostrando el restante 29% del total.

En relación al valor adjudicado se observa en el cuadro 26 que las obras necesitaron de un monto establecido en \$439,4 millones, mientras que para compra de bienes fue una cifra de \$92,7 millones, finalmente a servicios se otorgó un total de \$120,5 millones. Cabe resaltar que a pesar de que la adquisición de bienes en cantidad de procesos fue más alta que la de servicios, en relación a la cuantía adjudicada, existe una diferencia de \$27,8 millones a favor de los servicios realizados, esto implica que se realizaron proyectos más costosos en relación a servicios frente a bienes.

Como resultado de la diferencia entre el presupuesto referencial y el valor adjudicado se observa que en relación a obras no se consigue ningún valor de ahorro, mientras que para bienes se logra alcanzar \$0,9 millones y para servicios \$0,8 millones. Si bien en este proceso, como ya se mencionó, los precios que establece la entidad contratante son fijos, se pueden realizar negociaciones para disminuir el valor, consecuentemente como se aprecia en el cuadro 26, se han logrado cifras que terminan siendo representativas en cuanto al ahorro. Por otra parte, se puede observar que la categoría más eficiente por objeto es la que contrata servicios puesto que esta arroja un índice de ahorro de 0,6%, en relación al 1,0% que presenta bienes y desde luego al 0% de obras.

**Cuadro 26: Objeto del contrato “Menor cuantía”
2011**

Categoría	Cantidad	Participación	Presupuesto referencial	Valor adjudicado	S=PR-VA	Ahorro (%)
Bien	7.654	30%	93,6	92,7	0,9	1,0%
Obra	10.247	41%	439,4	439,4	0,0	0,0%
Servicio	7.324	29%	121,3	120,5	0,8	0,6%
Total	25.225	100%	654,3	652,6	1,7	0,3%

Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Otros procesos

En la categoría de otros procesos serán evaluados en conjunto: catálogo electrónico, contratación directa, lista corta y concurso público. Estos procedimientos representaron en promedio entre 2009 y 2011 el 9% del valor adjudicado total de compras públicas. En 2011 este grupo de casos significó el 12% del monto entregado para ejecución de contratos.

Catálogo electrónico

Para que las entidades públicas puedan adquirir bienes y servicios normalizados de manera directa se realizan periódicamente procesos de selección de proveedores con quienes se celebrarán convenios marco.⁹⁶ Como producto de estos acuerdos el INCOP desarrolla el catálogo electrónico donde se encuentran todos los productos que las instituciones podrán contratar de forma directa y con cuales proveedores deberá hacerlo.

Dentro de lo que son los procedimientos comunes, este es el primer proceso que las entidades públicas deberán tomar en cuenta para realizar contrataciones, es decir que si un bien o servicio se encuentra en el catálogo, esta será la única vía para adquirir dicho producto.⁹⁷

La finalidad de este proceso es agilizar ciertas adquisiciones que son comunes en las entidades públicas como:

- Suministros de oficina
- Equipos de impresión
- Equipos computación
- Suministros de limpieza
- Servicios de confección prendas de vestir
- Vehículos

⁹⁶ Modalidad con la que el Instituto Nacional de Compras Públicas selecciona proveedores cuyos bienes y servicios se ofertarán en el catálogo electrónico, con la finalidad de poder ser adquiridos de manera directa por las instituciones públicas, según lo acordado en el convenio. (LOSNCPP).

⁹⁷ *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas*. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

En el catálogo se encuentran las compañías que ofertaron los más bajos costos respecto de un bien “común” y que por lo tanto se debe comprar los productos únicamente a dichas firmas.

Para que un oferente se encuentre habilitado como proveedor en el catálogo electrónico, debe participar primero en un concurso público, el cual las distintas compañías interesadas presenten sus precios para que el INCOP determine al mejor proveedor.

Sin embargo, en algunos casos en lo que se requieren convenios marco, como es el caso de adquisición para artículos de oficinas, las firmas presentan sus cotizaciones desglosadas según los bienes requeridos, no obstante se evalúa el precio final como un solo producto.

A continuación se analizará un ejemplo del método por el cual se designa a la empresa que mejor oferta presenta.

Cuadro 27: Precios unitarios por rubro
(**\$**) dólares

Oferentes	esferos	papel	borradores	grapadoras	Total
Empresa A	0,5	0,01	0,5	2,3	3,31
Empresa B	0,4	0,01	0,5	2,2	3,11
Empresa C	0,8	0,03	0,3	1,7	2,83

Elaboración: Ernesto Páez

Como se puede observar según el cuadro 27, la empresa C sería la adjudicada por presentar el mejor precio como conjunto de productos que son requeridos (\$3,3 como suma de los distintos rubros), 10 centavos mejor que la empresa A y 20 centavos respecto a la B. Esto representa una diferencia importante considerando que todas las empresas estatales que requieran estos productos deberán contratar con el proveedor favorecido. Por consiguiente, el volumen de ventas será considerable.

Sin embargo, si se analiza detenidamente los rubros, la empresa C que sería la que mejores precios presenta, establece montos altos a los lápices y al papel que son los artículos de mayor consumo en una oficina, mientras que en el caso de borradores y grapadoras disminuye el valor unitario, siendo estos objetos de menor requerimiento.

El resultado por lo tanto es menos beneficioso al Estado en relación al volumen requerido de cada producto ya que la oferta de la empresa C termina siendo la más costosa.

Es importante mencionar que el catálogo se lo realiza a nivel nacional y no a nivel regional, esto genera problemas ya que si bien puede ofertarse precios más bajos en ciertas regiones no necesariamente son los más convenientes al momento de adquirir el bien. Así, el precio final podrá variar por la localidad debido a condiciones como transporte y seguros.

Ahora bien en cuanto a los procesos de contratación directa, lista corta y concurso público, éstos responden a los procesos utilizados para realizar consultorías. Cada una de ellas se ejecuta dependiendo del monto evaluado del estudio que se va a realizar como se detalla en el cuadro 28.

**Cuadro 28: Montos establecidos “consultoría” –dólares-
2009-2011**

Proceso	Coeficientes	2009	2010	2011
Contratación directa	hasta 0,000002	45.847,70	42.563,40	47.900,50
Lista corta	hasta 0,000005	45.847,8 - 343.858,0	42.563,5 - 319.225,4	47.900,6 - 359.253,8
Concurso público	0,000002 en adelante	343.858,10	319.225,50	359.253,90

*PGE inicial

Fuente: MEF extraído de <http://www.finanzas.gob.ec/>, **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas**. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008.

Elaboración: Ernesto Páez

En el caso de contratación directa la entidad pública que desea adquirir el servicio de consultoría podrá delegar de manera directa a una persona o empresa que a criterio del encargado del proyecto reúna las condiciones propicias para poder desarrollar el estudio. En este caso se establecen parámetros técnicos que el consultor debe cumplir para que sea adjudicado, por su parte la oferta económica está ligada hacia la negociación del producto que se vaya a entregar.

Por otra parte, tanto en el proceso por lista corta como por concurso público participan más de un proveedor, y se establecen principalmente dos parámetros de calificación, el primero está ligado al precio de la consultoría y el otro hacia parámetros de calidad que el oferente debe cumplir para lograr su adjudicación.

Estos son:

- Capacidad técnica y administrativa
- Antecedentes y experiencia de la compañía
- Antecedentes y experiencia en el personal
- Plan de trabajo y metodología
- Disponibilidad de recursos

Cuadro 29: Porcentajes por parámetros de calificación “consultoría”

Consultoría	
Porcentaje	Descripción
≤ 20%	Oferta económica
80% ≤	Parámetros de calidad

Fuente: **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas**.

Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008, INCOP, reporte anual, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>, INCOP, **reporte anual**, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Para el caso de consultoría la ponderación para la calificación económica no podrá superar el 20%, es decir que aparentemente se busca en este tipo de procesos la calidad antes que el precio. Visto de otra manera el valor del estudio ofertado en muchos casos representa la calidad del producto.

Para lograr los mejores resultados en este tipo de requerimientos es necesario la experiencia y la preparación del personal.

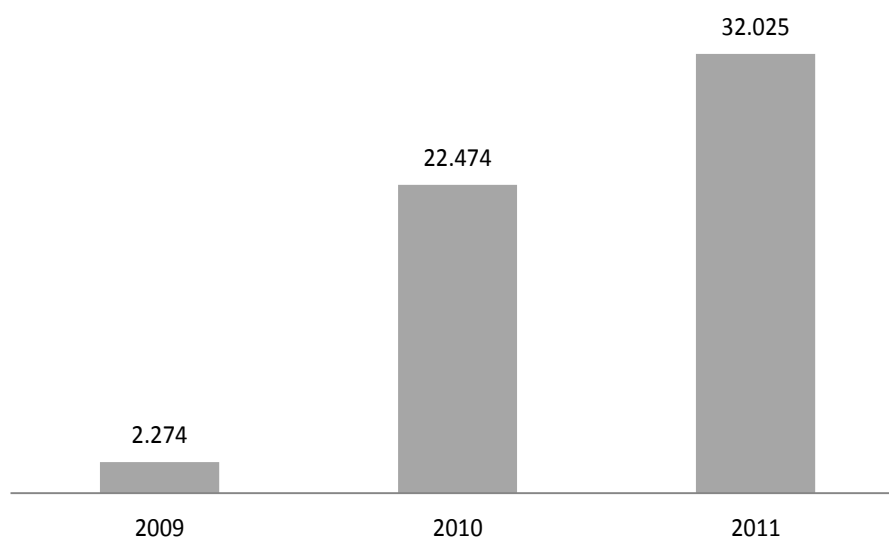
Cabe aclarar que la diferencia entre lista corta y concurso público es que, en el primer proceso como el valor referencial es menor se llama de 3 a 6 empresas para concursar, mientras que en el caso de concurso como los montos son mayores se invita a un amplio número de participantes para que presenten sus mejores propuestas.

Ahora bien, en conjunto la categoría de “otros”, véase gráfico 25, mostró que en 2009 se ejecutaron 2.274 procesos, mientras que para 2010 se aprecia un incremento notable el cual llegó a un número de 22.474 procedimientos. Finalmente, para 2011 alcanzaron los 32.025 casos, lo cual representó un crecimiento anual de 42,5%. No obstante, el mayor crecimiento se observa entre 2009 y 2010 con una tasa de incremento del 888,3%, debido principalmente al aumento de procesos en los que se utilizó el catálogo electrónico.

En 2011 el procedimiento que más se utilizó fue catálogo electrónico, obteniendo el 75,4% del peso de la categoría “otros”, le siguió contratación directa con el 22%, el tercer lugar se encontró lista corta 2,3% y por último concurso público con 0,3%.

Durante el período 2009 – 2011 la tasa de crecimiento promedio anual de estos cuatro procesos fue del 275,3%.

**Gráfico 25: Número de contratos “Otros”
2009-2011**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

En el caso de los procesos de consultoría la forma con que se contrata bajo los distintos procesos es la siguiente:

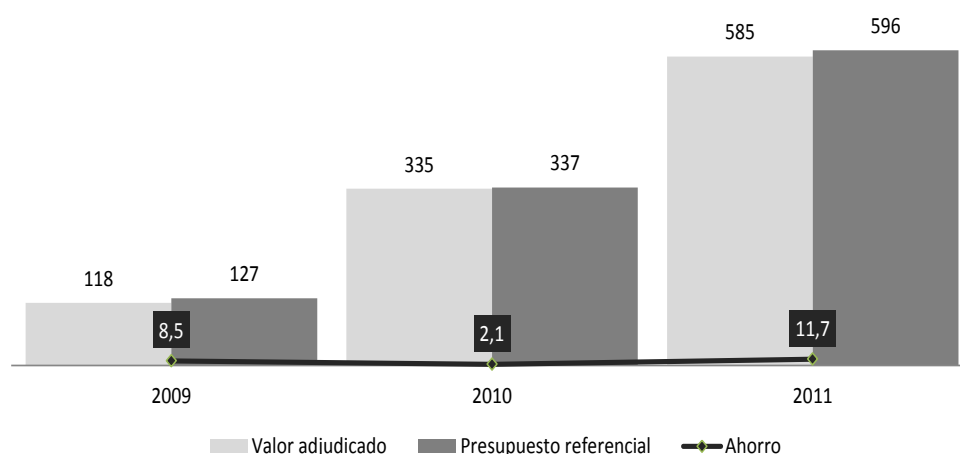
El presupuesto referencial para estos procesos se incrementó durante el período 2009 -2011, en 2009 el monto de referencia fue \$126,9 millones, en 2010 se incrementó a \$336,6 millones y para 2011 fue \$596,2 millones, esto significó un incremento anual de 77,1%.

Por otra parte, la evolución del valor adjudicado, véase el gráfico 26 pasó de \$118,4 millones en 2009 a \$334,6 millones en 2010 y a \$584,5 millones en 2011. Este incremento responde a una tasa de crecimiento promedio anual de 122,2%.

Como resultado de la variación del presupuesto referencial y del valor adjudicado se obtiene que el ahorro en 2009 fue de \$8,5 millones, un año más tarde, el resultado fue \$2,1 millones, por último en 2011 el monto obtenido fue \$11,7 millones, 447,6% más que en 2010.

En promedio durante el tiempo evaluado se alcanzó un ahorro de \$7,5 millones.

Gráfico 26: Evolución del presupuesto referencial, valor adjudicado y ahorro en “otros procesos”
–Millones de dólares 2009–
2009-2011



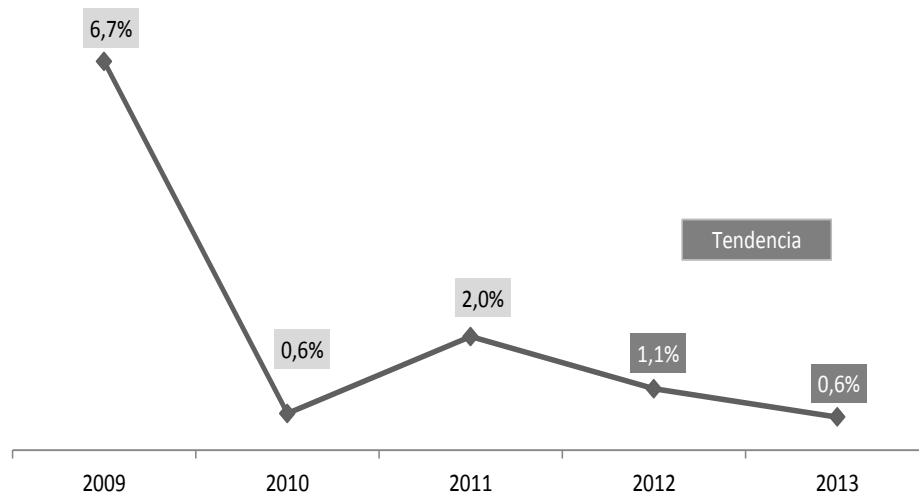
Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Respecto al índice de ahorro se observa en el gráfico 27, que como resultados de los distintos procesos que conforman esta categoría en 2009 el indicador muestra 6,7%, mientras que para 2010 éste desciende a 0,6%, no obstante se recupera y en 2011 alcanza el 2,0%. El desarrollo del índice muestra una tasa promedio anual de variación negativa de -45,9%.

Como resultado de los valores obtenidos se observa una tendencia de disminución en el índice de ahorro; se calcula que para 2012 éste se encontrará en 1,1% y que para 2013 baje 0,5 puntos porcentuales ubicándose en un 0,6%.

**Gráfico 27: Evolución y tendencia del índice de ahorro “otros”
Porcentaje - 2009-2013**



Fuente: INCOP, *reporte anual*, extraído de: <http://www.incop.gob.ec/>

Elaboración: Ernesto Páez

Cabe mencionar que tanto en número de procesos como en valor adjudicado el catálogo electrónico tiene la mayor representatividad dentro de la categoría establecida como “otros”, y que si bien en 2009 presentó un ahorro de \$6,4 millones significando el 75% del ahorro visto en este grupo de procesos de contratación. Para los dos siguientes años no presenta ahorro alguno puesto que se cambió la manera de evaluar este proceso. Para 2010 y 2011 prácticamente la totalidad de los precios unitarios ya estuvieron designados, y por otra parte los montos dependen de las necesidades de las entidades públicas, que en relación al tipo de bienes que se adquieren mediante este proceso no es fácil determinar, y que a la vez deben ser necesariamente satisfechos como lo son los suministros de oficina.

Identificación de factores que limitan la competitividad y eficiencia en los procesos; y propuestas de mejora

A continuación se determinarán los aspectos identificados que se considera limitan la competencia y causa ineficiencias en los procesos, así como las medidas que pueden desarrollarse para poder mitigar dichos problemas.

Aspectos Identificados

La falta de filtros de control en los procesos precontractuales permite que existan desviaciones que afectan la participación y concurrencia de los oferentes. En este sentido se han presentado prácticas como: convocatoria para licitación a proveedores de categorías ajenas a la necesidad del trabajo, sesgando así la participación, ya que en su mayoría las firmas invitadas no podrán intervenir en el proceso y aquellas que sí estarían en condiciones de hacerlo, no son informadas. El principal problema de este tipo de prácticas deriva en el aspecto económico puesto que si bien debe cumplir los requisitos técnicos para ser adjudicado un oferente, al no tener competencia, no va a tener la necesidad de disminuir su precio.

Otro problema derivado de la falta de revisión de los procesos precontractuales, es que se puede interponer la subjetividad de los requisitos para quien administra el contrato, particularmente se puede hacer referencia a la calificación de la experiencia, donde al no detallar la manera de calificar a esta, queda abierta a la interpretación de quien la evalúa. Como resultado de esta falla se hace permisible la posibilidad de direccionamientos en los contratos, lo cuales se conoce que de igual manera traen resultados negativos para lo económico. El proveedor no verá la necesidad de disminuir sus precios, ya que si bien perderá puntos en ese parámetro obtendrá superiores en los demás.

Relacionado a la subjetividad y a los parámetros de calificación como: la metodología y el cronograma, entre los que mayor utilización en los contratos, se considera que son de carácter poco objetivo y responden a criterios limitadamente técnicos, no obstante pueden ser utilizados para facilitar preferencias que en la práctica afecta el resultado económico.

Cabe señalar que en general los aspectos técnicos, los cuales deben estar alineados a cubrir necesidades que optimicen el resultado del producto, ante una falta de control, pueden ser fácilmente desviados de su propósito. Existen procedimientos en los que se integran requerimientos innecesarios y además difíciles de cumplir para la mayor parte de las empresas, esto sin duda provoca por una parte, una limitada participación de ofertas en los procesos, y por otra, aquellas que decidan intervenir tendrán desventaja en la puntuación, ya que se verán con fuertes limitaciones para cumplir a cabalidad ciertos requisitos.

Adicionalmente a estos inconvenientes, el tiempo que dan para preparar las ofertas, en muchos casos resulta limitar aún más la participación, además que es una herramienta que permite direccionamientos, al ser cortos los lapsos de tiempo para reunir todos los requisitos y certificados necesarios e innecesarios, las únicas firmas que podrán cumplir serán las que tengan esta información con antelación, es decir el manejo de la información (información asimétrica) determinará en gran medida la adjudicación; y una vez más limitar la participación repercute en los resultados económicos.

La aplicación de estas malas prácticas se lo puede de cierta forma corroborar con los resultados que arroja los procesos de subasta inversa, donde el 44% en 2010 y el 48% en 2011, de los procesos se procedió por subasta inversa electrónica con negociación, es decir calificó únicamente un proveedor en la etapa técnica en cada uno de los más de 11.000 procesos realizados cada año.

Limitar la participación de oferentes además conlleva a que se generen colusiones, si existen pocos oferentes es probable que las empresas lleguen a acuerdos, si participan dos empresas, una empresa incrementará el precio (la que será adjudicada), y la otra participará sin cumplir todos los requisitos mínimos, dejando únicamente la posibilidad de adjudicación a la que presente valores más elevados.

En el caso del proceso de lista corta, la limitada participación y el poco control permite que sea fácil manipular o direccionar los contratos; se invita a tres empresas directamente, donde dos de ellos pueden simplemente ser una figura representativa, es decir que participan pero no van a reunir todos los requisitos, en este sentido tendrá una de ellas carta abierta para obtener el contrato. Una vez más se menciona que efectivamente la firma puede tener las condiciones de realizar la consultoría de la mejor manera, sin embargo el problema radica en que presentará una oferta económica más elevada que la que mostrara en competencia; esto debido principalmente al objetivo de las empresas es incrementar la utilidad.

En los procesos en los que participan un menor número de proveedores con el mencionado lista corta y cotización, la falta de control en las invitaciones a las empresas genera que en ocasiones se invite a firmas que no se encuentran habilitadas (generalmente por inhabilidades en el SRI), reduciendo la competencia ya que no podrán participar de los procesos aquellas no estén íntegramente habilitadas.

La subdivisión de contratos genera también inconvenientes e ineficiencias en los procesos de contratación, si bien esta práctica está prohibida en la LOSNCP, en la práctica se aprecia que esto ocurre, básicamente por una falta de supervisión. Una de las razones por la que esto ocurre es a causa de la facilidad que existe para direccionar contratos cuando los procesos son de montos menores, y el alto margen de utilidad que, por la falta de competencia se presenta en estos casos.

Existe la predisposición del Estado a través de políticas públicas de fomentar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, en este sentido la LOSNCP incorpora en algunos de sus procesos un hándicap en la calificación, donde se otorga mayor puntaje a las firmas que presentan estas características por sobre las que no las tienen. A pesar de ser un aporte importante, a su vez esto causa restricciones desde su propio concepto para el que fue planificado, ya que las empresas no querrán mejorar su condición por tamaño de empresa ya que perderían dicho beneficio.

Aspectos de mejora

Para lograr mitigar las desviaciones que presentan los procesos de contratación pública en Ecuador, los mismos que generan ineficiencias principalmente ligadas al aspecto económico, a continuación se menciona algunas acciones que mejorarán las condiciones encontradas.

Es necesario instaurar filtros de control en la etapa precontractual de los procesos, donde los analistas puedan determinar si los procedimientos son adecuados y no sesgan la participación. En este sentido cabe mencionar que esta actividad la realizaba la Contraloría General del Estado antes de que modificara su participación la presente Ley de Contratación por la demoraba que generaba, actualmente su intervención es post ejecución. Sin embargo debido a los inconvenientes presentados se considera importante que un órgano exterior audite los procesos previos a su ejecución, ya sea Contraloría u otra Entidad que no responda a conflictos de jerarquía interinstitucional.

La propuesta de mejora está ligada a que el análisis auditado se dirija a puntos específicos en la elaboración de pliegos o términos de referencia para que no cause demoras en la ejecución de los proyectos, donde se controle a quién se invita, los parámetros de calificación utilizados, el tipo de contrato que se realiza con su debida justificación, los certificados y requisitos que solicitan, el tiempo en el que deben presentar las ofertas.

Por otra parte se encuentra necesario cambiar la forma de evaluar las propuestas, donde las entidades o administradores de contratos fijen los parámetros necesarios de evaluación, como condición mínima de aceptabilidad, es decir, que todos aquellos proveedores que cumplan con los requisitos técnicos mínimos estipulados por ellos, participen en una segunda etapa donde se evaluará el aspecto económico; en esta primera etapa no se deberá dar ponderación o puntuación a los oferentes únicamente se evaluará si cumple o no con los requerimientos.

En la segunda etapa se procedería a una subasta inversa, la cual ha demostrado ser una herramienta útil para lograr mejores precios. Sin embargo se considera que en lo posible o al menos en contratos de alto costo esta forma de proceder debe ser presencial, ya que así se podrá efectivamente pujar a la baja, de lo contrario los participantes esperan al último minuto (un único corte) para presentar su mejor propuesta y no se da una práctica de ir mejorando los valores en espacios cortos de tiempo.

Otro aspecto necesario de integrar es la capacitación que se debe integrar en todos los funcionarios públicos a cargo de los contratos, de manera que sepan elaborar correctamente los pliegos y términos de referencia, que conozcan claramente la Ley y el Reglamento de contratación así como sus distintas herramientas.

Un tema importante de mejora es la manera y rigurosidad que deben integrar las Entidades para la elaboración de los presupuestos referenciales; incluso debería existir un proceso normado en el cual los administradores de los contratos deban presentar las cotizaciones que se realizaron para poder fijar dicho monto y así evitar sobre precios, incluso parte del análisis de cotización puede responder a contratos previamente ejecutados, que no sobrepasen tiempos determinados el cual con el apoyo del INCOP resulta bastante fácil hacerlo.

Para evitar la subdivisión de contratos y participación de empresas “pantalla” como en el caso de lista corta; además del control previo, sería adecuado una revisión de las empresas a nivel de

propietarios accionistas, ya que suele ser una práctica la de presentarse a ofertar con empresas distintas y representantes distintos pero que pertenecen a una misma persona o grupo de personas. En el caso de lista corta además de incrementar el número de participantes, debería ser su invitación aleatoria con la posibilidad de incorporar cualquier interesado, aunque sus montos no son tan altos como para integrar en el procedimiento de concurso público, maneja altos valores.

Benchmarking

Para mejorar el desempeño de los procesos de Contratación Pública en Ecuador es importante conocer mecanismos de trabajo que utilizan otros países, con el objetivo de identificar las buenas prácticas y poder implementarlas de acuerdo a la realidad propia.

Contratación pública Chile

Analizando el caso particular de Chile, en el que la contratación pública presenta una cierta similitud en el manejo de sus contratos con relación a Ecuador; se detallan cuatro tipos de contrataciones: Convenios Marco, Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa; en esencia el comportamiento por tipo de contrato es semejante, sin embargo la diferencia radica en que lo único que es relevante para proceder con uno u otro tipo de proceso, es el monto del contrato; a excepción de convenios marco, que tanto en Chile como en Ecuador presentan las mismas características, las cuales buscan a través de un catálogo informativo facilitar los procesos con proveedores que se encuentran previamente calificados y que están en condiciones de proveer un producto determinado al mejor precio.

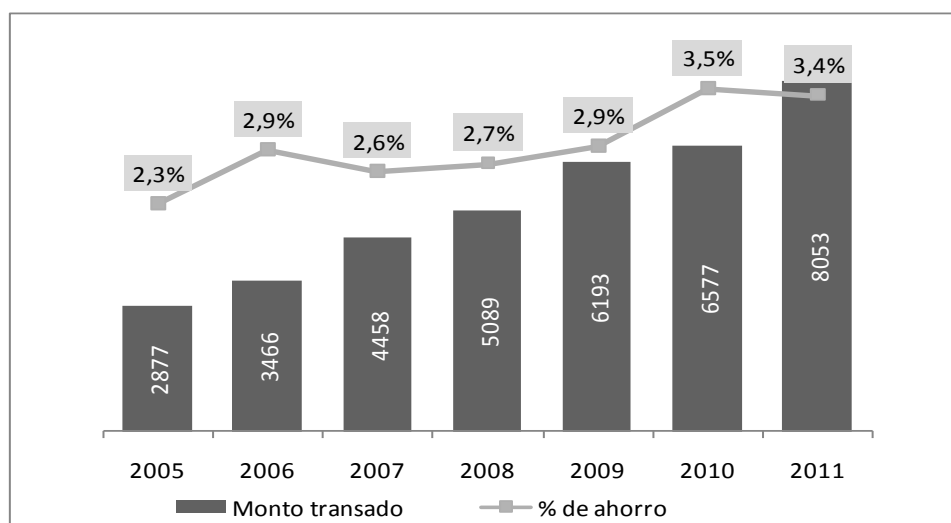
Al igual que en Ecuador los mecanismos de calificación de las ofertas responden a una evaluación de condiciones que presentan los oferentes, es decir, que se pondera la experiencia, la calidad técnica, el aspecto económico, entre otras; que pretende determinar al proveedor idóneo.

En relación a lo anterior, en Chile, dan una valoración adicional a los emprendimientos que además presenten mejores sueldos a sus trabajadores, disponen de mejores prácticas medioambientales, y muestren en nómina un porcentaje superior de empleados con discapacidad, esto con el fin de promover el ámbito social.

Otra puntualización importante diferente al caso ecuatoriano, está relacionado a la forma como se elabora el presupuesto referencial, donde por disposición establecida en el Reglamento de Contratación Pública chileno, el administrador del contrato debe realizar una cotización del bien o servicio para poder establecer dicho presupuesto, esta norma ayuda a evitar que los montos que se disponen para ejecutar contratos estén por sobre el valor real de mercado.

Se observa en el gráfico 28 que si bien los montos transados (estos no incluyen convenios marco) aumentan entre los distintos años, el ahorro lo hace de igual manera con porcentajes cada vez mayores, pasando de representar alrededor de 1,6% en 2005 a 2,8% en 2008 y al cierre del período analizado un 3,4% de ahorro sobre el monto ejecutado, siendo este el segundo porcentaje de ahorro más alto entre 2005 y 2011, cabe mencionar que en 2010 se logró la tasa más alta con el 3,5%.

Gráfico 28: Monto transado y ahorro en el mercado público (Chile)
Millones de dólares
2005-2010



Fuente: Chilecompras, extraído de: <http://www.chilecompra.cl/>

Elaboración: Ernesto Páez

Los resultados aquí expuestos en gran medida responden a una elaboración adecuada de pliegos, los cuales fijan parámetros que no sesgan la competencia entre las firmas y permiten que se incremente la competencia. Una muestra de esto es el índice de participación en los procesos precontractuales, donde de un promedio de 4,3 proveedores por licitación en 2008 creció a 6,2 en 2011⁹⁸.

Otro aspecto que mejora las condiciones de los procesos es la capacitación a los funcionarios, lo cual se ha venido dando con gran fortaleza en Chile, donde el 92% de los funcionarios tienen una acreditación vigente.⁹⁹

Si bien determinan que uno de los beneficios incorporados es el aumento de plazos para entrega de ofertas en contratación directa a 5 días, la práctica nos enseña que por más que sea un contrato de menor envergadura el tiempo resulta muy limitante, de todas formas no afectaría en mayor medida el proceso debido a que por la naturaleza del mismo es posible que la firma se encuentre advertida con antelación. Sin embargo para licitación pública (plazo al menos 20 días) y licitación privada (plazo al menos 10 días) resulta ser poco eficaz, ya que si bien puede variar el número de días hacia arriba, la base fijada es muy baja y puede en algunos casos ser utilizada para direccionamiento de contratos.

Contratación pública Perú

La contratación pública en Perú de igual manera que la chilena mantiene grandes rasgos similares con la ecuatoriana, en este caso los procesos utilizados bajo los alcances de la ley son: Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía, Subasta Inversa, Convenios Marco y Exoneraciones.

⁹⁸ Chile compras, **Cuenta Pública**, 2012

⁹⁹ Chile compras, **Cuenta Pública**, 2012

Al igual que la práctica en Chile, en el caso peruano la Ley de Contratación Pública establece que para la formulación de especificaciones técnicas necesarias para la elaboración de pliegos es requisito que trabaje tanto el área usuaria en coordinación, con el órgano encargado de contrataciones, de manera que se evalúe las distintas alternativas técnicas que ofrece el mercado; esto permitirá que exista una mayor afluencia de proveedores y que se limite la restricción de competencia¹⁰⁰; esto evita que se incluyan requisitos innecesarios que favorezcan a determinadas firmas.

Cabe mencionar que en Ecuador aunque el proceso de contratación pasa por algunas dependencias dentro de una misma Entidad, es únicamente el departamento coordinador el que establece los parámetros técnicos, lo cual de alguna manera limita su revisión y transparencia.

En relación al valor referencial es importante destacar que la Ley de Contratación en Perú establece la necesidad de realizar un estudio de precios y condiciones que ofrece el mercado, a partir de las especificaciones técnicas establecidas, y a los costos presentados en el Plan Anual de Contratación¹⁰¹.

Incluso existen especificidades en las cuales por ejemplo en el caso de inversión, el valor referencial debe guardar relación al estudio de pre-inversión, o en el caso obras el monto no puede tener una antigüedad mayor a seis meses del presupuesto consignado en el expediente técnico¹⁰²; inclusive, en el Reglamento se señalan mecanismos para determinar el valor referencial. Todas estas prácticas generan un marco adecuado para que los precios por los cuales se van a contratar no presenten sobre precios.

Por otra se menciona que la manera de calificación de las ofertas no es adecuada si se quiere conseguir el mejor resultado económico. Existen dos etapas, la primera se evalúa la oferta técnica sobre 100 puntos y después, una vez que las firmas participantes superen al menos el 60% de la calificación, se evaluará la oferta económica de igual manera sobre 100. Una vez pasada ambas etapas el pondera la calificación técnicas como la económica para obtener el resultado final.

En el caso de la oferta técnica el coeficiente de ponderación está entre 0,6 y 0,7 mientras que la económica se encuentra entre 0,3 y 0,4, es decir claramente se ve un mayor peso al aspecto técnico; en el caso de consultoría esta diferencia se amplía incluso más entre 0,7 y 0,8 para lo técnico y 0,3 y 0,2 para lo económico.

En el caso de la consultoría dar mayor énfasis en los aspectos técnicos no se considera equivocado ya que la experiencia y la innovación que pueden llegar a aportar estaría ligado a un incremento del precio, no obstante para bienes, servicios y obras se debe cumplir con requisitos establecidos, por lo que el precio más bajo debería predominar y no el grado de innovación, ya que la directriz y el producto esperado es fijo.

Como se puede observar en el gráfico 29, los procedimientos comunes (Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía) representan el 86,5% del valor

¹⁰⁰Organismo supervisor de las contrataciones del Estado OSCE, **Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento**, 2012

¹⁰¹Organismo supervisor de las contrataciones del Estado OSCE, **Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento**, 2012

¹⁰²Organismo supervisor de las contrataciones del Estado OSCE, **Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento**, 2012

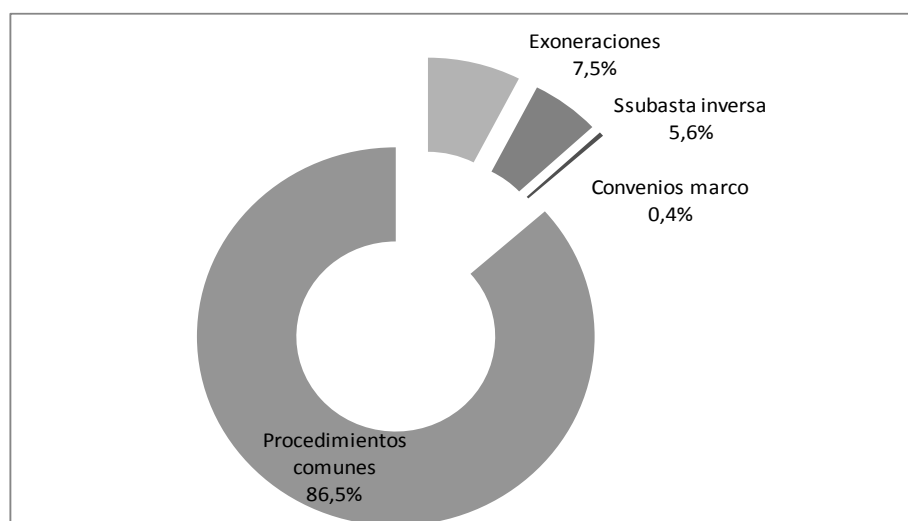
adjudicado total, mientras que las exoneraciones le siguen con un 7,5%, Subasta Inversa 5,6% y Convenios Marco 0,4%.

En relación a esto se destaca que no existe un monto representativo contratado por la modalidad de subasta inversa, el cual tiene como principal objetivo, que el oferente que presente el precio más bajo sea adjudicado.

Gráfico 29: Participación de los procesos por valor adjudicado

Porcentaje

2011-



Fuente: Oficina de Estudios Económicos OSCE, **Reporte Anual de Contrataciones Públicas**, 2011

Elaboración: Ernesto Páez

Contratación pública Colombia

En Colombia la Contratación Pública representa el 10% del PIB, esto implica alrededor de tres puntos porcentuales por sobre la representatividad que tiene en Ecuador. En dicho país existen seis tipos de procesos utilizados para contratar, y estos son: Licitación, Concurso de Méritos, Selección Abreviada, Contratación Mínima Cuantía. Existe además el proceso de Contratación Directa, sin embargo este presenta diferencias sustanciales respecto a los vistos en otros países, ya que en Colombia esta modalidad se utiliza exclusivamente para contratos de emergencia o para casos especiales.

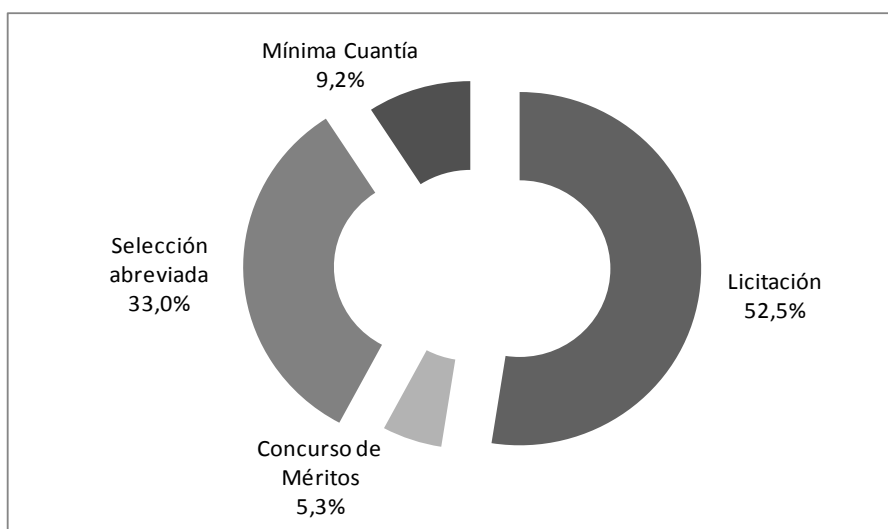
Como se observa en el gráfico 30, la participación de los procesos por monto adjudicado muestra que licitación abarca el mayor porcentaje, concentrando el 52,5% del total contratado, seguido por selección abreviada el cual representa el 33%, en tercer lugar se encuentran los procedimientos por mínima cuantía con el 9,2% y finalmente concurso de méritos el cual está dirigido a consultorías y planificación de proyectos con el 5,3%.

Se destaca al proceso de licitación por mantener un procedimiento adecuado, en el cual una vez aprobado los requisitos técnicos los oferentes pasan a una segunda sección en la que se procede a una subasta inversa, total o parcial de sus productos dependiendo de cómo se determine en los

pliegos¹⁰³. Esto implica que existe una fuerte disposición por lograr mejores precios, ya que en la práctica se ha visto que entre otros factores la puja es una herramienta adecuada para alcanzar tal objetivo.

Incluso se considera que este mecanismo es de los más idóneos presentados para las necesidades requeridas, ya que en la primera fase los proveedores deben cumplir con los parámetros necesarios para contratar, esto sin ponderar a los mismos, únicamente responden al cumplimiento o no de los mismos, evitando que una sobre valoración de estos afecte al resultado económico.

Gráfico 30: Participación de los procesos por valor adjudicado
Porcentaje
2011-



Fuente: Sistema Electrónico de Contratación Pública Oficina, extraído de:
<https://www.contratos.gov.co/puc/montos.html#>

Elaboración: Ernesto Páez

Existe una diferencia importante entre la contratación de Ecuador y la de Colombia respecto a la calificación de empresas extranjeras, debido principalmente a los acuerdos que mantiene el país vecino con sus similares de otras partes del mundo. Por dicho motivo la contratación pública en Colombia debe otorgar los mismos beneficios tanto a firmas nacionales como para aquellas extranjeras que pertenecen a países con los que se ha firmado tratados comerciales.

Únicamente en caso de haber empate en las propuestas presentadas, se dará privilegio a las empresas nacionales¹⁰⁴.

Por otra parte, respecto a plazos mínimos para presentación de ofertas, acápite importante para mejorar el volumen de participantes en los procesos, se establece que dependiendo del tipo de acuerdo se podrán o no establecer tiempos mínimos, en el caso por ejemplo de los países que

¹⁰³ Departamento Nacional de Planeación, **Reglamento del Estatuto General de Contratación y Administración Pública**, 2012

¹⁰⁴ Departamento Nacional de Planeación, **Reglamento del Estatuto General de Contratación y Administración Pública**, 2012

conforman el triángulo del norte, se rigen por los plazos comunes para empresas nacionales, donde en promedio no podrán ser menores a 15 días hábiles¹⁰⁵.

Bajo este lineamiento se considera desde la experiencia que es una cantidad de días no tan adecuada para limitar o sesgar la participación de oferentes, ya que es un período poco prudencial para preparar ofertas, tanto para firmas extranjeras como nacionales.

¹⁰⁵ Departamento Nacional de Planeación, *Reglamento del Estatuto General de Contratación y Administración Pública*, 2012

Conclusiones

Debido a los altos ingresos del Estado, gran parte del sector privado se encuentra interesado en negociar con el mismo. Por lo que una mayor oferta de bienes y servicios puede lograr que el gobierno, a través de las entidades públicas, obtenga mayores beneficios tanto en el resultado económico como en calidad.

La calidad de negociaciones que realicen las instituciones del gobierno determinará un papel importante en el ahorro del país, ya que así como el elevado nivel de ingresos del Estado atrae un número importante de oferentes, de igual manera las firmas sabrán que éste tiene la capacidad de adquirir bienes y servicios a precios más altos.

Entre 2009 y 2011 el Estado incrementó la participación de contratación pública en el PGE, en 2009 se destinó el 8,7% para de este rubro, mientras que en 2011 alcanzó un 21,2%. Esto incidió para el dinero destinado a realizar estos contratos pase de representar el 3,8% al 7,5% del PIB.

Como resultado en el manejo de los procesos, el Estado logró obtener en 2009 un ahorro de \$313,6 millones, en 2010 fue de \$445,0 millones y en 2011 alcanzó \$310,8 millones. Esto muestra que durante los tres años, la metodología utilizada ayudó a conseguir valores favorables.

Sin embargo, a pesar de alcanzar estos resultados, el índice de ahorro muestra un descenso el cual pasa de 13,7% en 2009 a 10,1% en 2010, y finalmente muestra un 6% en 2011, generando así una tendencia negativa para los beneficios del país.

Debido a los beneficios que otorga la ley (LOSNCP), se muestra que existe una mayor participación de las microempresas tanto en relación al número de contrataciones como respecto al monto ejecutado.

El dinero destinado para contratación pública muestra una alta concentración en las tres principales urbes del país como son: Quito, Guayaquil y Cuenca. Cabe señalar que en gran medida este fenómeno ocurre por la fuerte concentración de entidades del gobierno en estos cantones.

Se estima que el gobierno incurre en un costo promedio anual de 19,6 millones por procesos fallidos, categorizados como desierto. Esto ocurre entre otros factores por desconocimiento de los procesos tanto desde la parte privada como Pública.

El proceso de licitación presentó una disminución en el nivel de ahorro, en 2009 mostró un valor de \$155,0 millones, en 2010 fue de \$88,8 millones y para 2011 el resultado se fijó en \$84,5 millones. Esto a su vez causó un descenso en el índice de ahorro pasando de 13,7% en 2009 a 4,3% en 2011.

Se pudo observar que en relación al procedimiento antes mencionado que, un mayor número de oferentes participando por obtener un contrato genera índices de ahorro superiores a los que se muestra cuando hay menos proveedores interesados o aptos en participar. La formación de contratos puede limitar o facilitar la competencia.

En el proceso de subasta inversa si bien se muestra un incremento nominal en el ahorro así como en el índice del mismo entre 2009 y 2010, para 2011 sufre una caída relevante. En 2009 se muestra un índice de 18,6%, mientras que en 2011 el resultado es de 13,8%.

Subasta inversa es el proceso que mejores resultados económicos muestra, es importante aclarar que en gran medida esto se debe a la estructura del manejo del mismo, el cual funciona a través de una subasta, o puja a la baja donde los proveedores disminuyen sus precios para lograr obtener el contrato.

De igual manera que ocurre en licitación mientras más firmas participen mejor es el resultado, se pudo apreciar que cuando la subasta inversa se maneja por puja (varios participantes) en promedio se obtuvo un 20,8% en el índice de ahorro, mientras que la subasta por negociación (un solo proveedor), el resultado fue un índice de 9,2%.

Por otra parte tanto en licitación como en subasta inversa, la disminución de burocracia y la mejora en los tiempos necesarios para adjudicación de proveedores, mejoró la eficiencia del proceso, ahorrando al país un estimado de \$136,8 millones anuales.

Cotización mostró índices de ahorro con tendencia a la baja, en 2009 fijó un 8,2%, en 2010 fue de 6,3% y para 2011 el resultado fue 5,1%. Una de las causas se podría otorgar al beneficio que se otorga a las empresas, ya sea por ser PYMES o por pertenecer a la zona, e incluso al beneficio del 2% por sorteo. Como se pudo apreciar en el desarrollo de disertación, si bien estos incentivos promueven el progreso de las PYMES y de la zona donde se encuentran, se puede utilizar estos beneficios para incrementar el precio del contrato.

En menor cuantía el índice de ahorro bajó de 3,1% en 2009 a 0,3 en 2011. El nivel de ahorro en este proceso es mínimo ya que el precio por el cual se va a desarrollar el contrato se encuentra dado, no obstante se muestra que se pueden lograr negociaciones con el proveedor.

Finalmente, la categoría “otros” sufrió una contracción en el ahorro entre 2009 y 2010 de \$6,4 millones, principalmente por la evolución en el proceso de catálogo electrónico. Sin embargo para 2011 se muestra una mejoría en obteniéndose un ahorro nominal de \$11,7 millones, y un índice de ahorro de 2,0%.

Esta categoría presenta índices de ahorro muy bajos debido a que, en primer lugar los procesos por catálogo electrónico en 2010 y 2011 no presentan ahorro puesto que son contratos marco en los cuales ya se encuentran determinados los precios, y en segundo lugar porque se integran los tres procesos de consultoría donde por la condición de la necesidad la categoría “otros parámetros” tiene una alta representatividad, características como el nivel de experiencia personal y técnica influye en el precio.

Recomendaciones

Para evitar algunos de los problemas que existen dentro de los procesos de contratación se podría tomar en cuenta ciertas recomendaciones expuestas a continuación que ayudaría a mitigar problemas de direccionalidades y ayudaría a obtener mejores propuestas para poder contratar con resultados más eficientes.

Es importante que los funcionarios públicos estén preparados no solo en el aspecto técnico en el que se desarrolla en contrato sino también tener conocimientos de negociación, lo cuales servirán para lograr mejores resultados económicos.

Es recomendable además que se evite dar calificaciones a parámetros difíciles de cuantificar en la práctica, y que se consideren los aspectos de calidad como normas necesarias de cumplimiento, como ocurre en subasta inversa donde primero se revisa el cumplimiento de todos los aspectos técnicos para que después calificar quien brinda el mejor precio.

Únicamente en el caso participación nacional, local, y a las PYMES en general puede ser adecuado brindar una puntuación adicional, siempre y cuando estas no alteren la eficiencia en los procesos de contratación y al desarrollo de las mismas. Solo en el caso de *consultoría* sería importante dar una calificación relativa entre el precio y la experiencia por cuanto las condiciones y los resultados se manejan de manera distinta.

Sería necesario un control a los administradores de contratos que son los encargados de generar los pliegos, para evitar discrecionalidad, ya que se los puede hacer muy restrictivos y esto limitaría la participación. Lo cual como hemos observado disminuye los índices de ahorro.

Es importante que el Instituto Nacional de Contratación Pública de capacitación tanto a entidades públicas como a proveedores para mejorar el nivel en los concursos que se realicen a nivel nacional; ya que en muchos casos la falta de conocimiento limita una mejor práctica en cuanto a los procesos y por resultante a una mejor disponibilidad de los recursos. Si las empresas y las Entidades están mejor capacitadas tanto para realizar concursos como para participar de ellos, la eficacia en los procesos serán más constantes.

Sería importante que se modifiquen los techos en cuanto a la contratación por menor cuantía especialmente los de obras y que principalmente estos no estén ligados a un coeficiente o porcentaje del PGE, sino más bien a un monto fijo que sea correctamente analizado como por ejemplo tomando en cuenta variables como la inflación.

Se debería acoplar a los procesos para que se manejen en forma de subasta, ya que como se ha observado muestra ser una herramienta importante para presionar los precios a la baja.

Promover la competencia en los contratos es el camino más certero para obtener los mejores resultados, por lo tanto se debería revisar la formación de contratos previo a la participación de los proveedores para impedir sesgos.

Complementario a lo anterior, para evitar condiciones jerárquicas en la elaboración de contratos, es aconsejable un control técnico externo.

Referencias bibliográficas

BENEGAS-LYNCH Alberto, **Bienes Públicos, Externalidades y los FREE-RIDERS**, Estudios Públicos, 71 (invierno 1998). Recuperado de: <http://www.hacer.org/pdf/Bienes.pdf>. (Consulta 26 de octubre)

CARVAJAL Francisco Valencia, **Los Costes de Transacción dentro de la Economía neo institucional en Relación con la Actualidad Contable**. Macroeconomía 06-201. Recuperado de: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/costesfco.htm>, (Consulta 22 de octubre)

Ceconi Tulio, **Criterios de Asignación del Gasto Público y Crecimiento Económico**, Escuela de Economía. Recuperado de: <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/ceconituliocriterios.PDF>, (Consulta 26 de octubre), 1999.

Competitividad estratégica. Recuperado de: http://www.fing.edu.uy/iimpi/academica/grado/adminop/Teorico/AO_7porter1.pdf. (Consulta 22 de octubre)

DI MAGGIO Paul J. y POWELL Walter W., **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Recuperado de: http://laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/EL_NUEVO_INSTITUCIONALISMO_EN_EL_ANALISIS_ORGANIZACIONAL_Paul_J_Di%5B1%5D.pdf, (Consulta 20 de octubre), 1991.

HERNÁNDEZ Roberto, FERNÁNDEZ Carlos, BAPTISTA Pilar; **Metodología de la investigación**; McGRAW – Hill Interamericana de México; 1997

HOLCOMBE Randall, **A theory of the theory of public goods**, Florida State University, 1997

LA LICITACIÓN PÚBLICA. Recuperado de: <http://arquitectura.unam.mx/edcontinua/pagsecundarias/desarrollos/lalicitacionpublica.pdf> (Consulta 25 de octubre)

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Reformas. Departamento de Estudios Jurídicos y Cauciones, agosto 2008. Recuperado de: <http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/>

MACHER Jeffrey T. y Richman Barak D., **Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences.** Recuperado de: http://localgov.fsu.edu/readings_papers/regional%20governance/Macher&Richman_TCE%20in%20Social%20Sciences.pdf, (Consulta 20 de octubre)

NORTH Douglass C., **La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano**, Instituto Nacional de Gobernabilidad, Barcelona 1998

Panorama general del acuerdo sobre contratación pública, Organización Mundial del Comercio (OMC). Recuperado de: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gpa_overview_s.htm, (Consulta 24 de octubre)

RAMÍREZ Luis, ***EL PARADIGMA DE LA COMPETITIVIDAD ESTRATÉGICA***, por Universidad de Sherbrooke, Quebec, Canadá. Junio, 2001.

RIVAS José Antonio, ***el Neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones***, Reflexión Política año 5 N9 Junio del 2003 (Colombia)

RIVAS Leone José Antonio, ***El Neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones***, Reflexión Política, Junio 2003, Colombia. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf> (Consulta 11 de octubre)

ROSTOW, Walter Whitman; ***“The five stages of growth”***; Development and underdevelopment: The political economy of global inequality; 2003.

STIGLITZ Joseph. ***El papel del Gobierno en el Desarrollo Económico***. Recuperado de: http://conplumaazul.com/site/phocadownload/yanod/Stiglitz_El%20papel%20del%20gobierno%20en%20el%20desarrollo%20economico.pdf (Consulta 10 de octubre), 1997.

Varios Autores, ***Teoría y praxis de la contratación administrativa***, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2004.

Anexos

Anexo A

Artículos de la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El artículo 1 de la ley orgánica de contratación pública para determinar a los siguientes como Entidades del Estado capacitadas para contratar.

1. Los Organismos y dependencias de las funciones del Estado.
2. Los Organismos Electorales
3. Los Organismos de Control y Regulación
4. Las Entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo
5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.
7. Las corporaciones fundaciones o sociedades civiles en cualquiera de los siguientes casos: a) estén integradas o se conformen mayoritariamente con cualquiera de los organismos y entidades señaladas en los números del 1 al 6 de este artículo, o en general por instituciones del Estado; o, que b) posean o administren fondos, bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones, y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus Instituciones, sea cual fuere la fuente que procedan inclusive, los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o cualquier otra de sus Instituciones, siempre que su capital o los recursos que se le asignen, esté integrado en el (50%) o más con participación Estatal y en general toda contratación, que utilice en cada caso, recursos públicos en más del 50% del costo respectivos del contrato.
8. Las compañías mercantiles cualquiera hubiese sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren los bienes fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital, patrimonio o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato. Se exceptúan las personas jurídicas a las que se refiere el numeral 8 del artículo 2 de esta Ley, que se someterán al régimen establecido en esa norma.

Artículo 6

17. Mejor Costo en Bienes o Servicios Normalizados: oferta que cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.

18. Mejor Costo en Obras o en Bienes o Servicios no Normalizados: oferta que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección. En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los pliegos.

19. Mejor Costo en Consultoría: Criterio de Calidad y Costo con el que se adjudicarán los contratos de consultoría, en relación a la ponderación que para el efecto se determine en los pliegos correspondientes, y sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al 20%.

Artículo 9

5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley.

Artículo 19

Causales de suspensión del RUP.- Son causales de suspensión temporal del Proveedor en el RUP.

1.- Ser declarado contratista incumplido o adjudicatario fallido, durante el tiempo de 5 años o tres años, respectivamente, contados a partir de la notificación de la resolución de terminación unilateral del contrato o de la resolución con la que se declare adjudicatario fallido;

2.- No actualizar la información requerida para su Registro en el Instituto Nacional de Compras Públicas, suspensión que se mantendrá hasta que se realice la actualización correspondiente; y,

3.- Haber sido inhabilitado de conformidad a lo previsto en el inciso segundo y tercero del artículo 100 de esta Ley.

Una vez superada las causas o los tiempos de sanción previstos en los numerales anteriores, el Instituto Nacional de Contratación Pública rehabilitará al proveedor de forma automática y sin más trámite.

Es causa de suspensión definitiva de un proveedor en el RUP haber entregado para su registro información adulterada, siempre que dicha información haya sido declarada en sentencia ejecutoriada de la última instancia.

Artículo 32

Adjudicación.- La máxima autoridad de la Institución de acuerdo al proceso a seguir en case al tipo de contratación, adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta presente el mejor costo, de acuerdo a lo definido en los números 17, 18 y 19 del Artículo 6 de esta Ley y a los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento.

Artículo 48

Procedencia.- La licitación es un procedimiento de contratación que se utilizará en los siguientes casos:

1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;
2. Para contratar la adquisición de bienes o servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,
3. Para contratar la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

Artículo 52

Contratación preferente.- En las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micros y pequeñas empresas, con artesanos o profesionales, preferentemente domiciliados en el cantón en el que se ejecutará el contrato, quienes deberán acreditar sus respectivas condiciones de conformidad a la normativa que los regulen.

Para las contrataciones de obra que se seleccionan por procedimientos de cotización y menor cuantía se privilegiará la contratación con profesionales, micro y pequeñas empresas que estén calificadas para ejercer esta actividad, y preferentemente domiciliados en el cantón en el que se ejecutará el contrato.

Solamente en caso de que no existiera oferta de proveedores que acrediten las condiciones indicadas en los incisos anteriores, se podrá contratar con proveedores de otros cantones o regiones del país.

El Instituto Nacional de Contratación Pública, en los modelos correspondientes, incluirá disposiciones para el cumplimiento de este mandato y velará por su efectiva aplicación.

Artículo 100

Responsabilidades de los Consultores.- los consultores nacionales y extranjeros son legal y económicamente responsables de la validez científica y técnica de los servicios contratados y su aplicabilidad, dentro de los términos contractuales, las condiciones de información básica y disponible y el conocimiento científico y tecnológico existente de la época de su elaboración. Esta responsabilidad prescribe en el lapso de cinco años, contados a partir de la recepción definitiva de los estudios.

Si por causa de los estudios elaborados por los consultores, ocurrieran perjuicios técnicos o económicos en la ejecución de los contratos, establecidos por la vía judicial o arbitral, la máxima

autoridad de la Entidad Contratante dispondrá que el consultor sea suspendido del RUP por el plazo de 5 años, sin perjuicios de las demás sanciones aplicables.

En el caso de ejecución de obra asimismo serán suspendidos del RUP por el plazo de 5 años, sin perjuicio de su responsabilidad civil, los consultores que elaboran los estudios definitivos y actualizados si es que el precio de implementación de los mismos sufre una variación sustancial a la prevista, por causas imputables a los estudios, siempre y cuando dicho perjuicio haya sido establecido por la vía judicial o arbitral. Para la comparación se considerará el presupuesto referencial y los rubros a ejecutar según los estudios, frente al precio final de la obra sin el reajuste de precios.

Capítulo II

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Infracciones a la ley.- Toda infracción a la presente Ley cometida por autoridades, funcionarios, empleados públicos o privados o cualquier persona que actúe o haya intervenido en el procedimiento de contratación a nombre de las Entidades

Contratantes será sancionada por la Contraloría General del Estado y en el plazo de treinta (30) días.

Segunda.- Prohibiciones.- Se prohíbe que las entidades contraten a través de terceros, intermediarios, delegados o agentes de compra.

Anexo B

No.	Cantón	IHH	
		2009	2010
1	Quito	2396,33	3531,25
2	Guayaquil	1195,79	96,89
3	Cuenca	4,47	6,75
4	Machala	0,46	2,70
5	Ambato	0,00	1,94
6	Santo Domingo	0,00	1,63
7	Manta	0,26	1,68
8	Riobamba	0,60	1,51
9	Esmeraldas	0,25	1,44
10	Lago Agrio	0,15	1,16
11	Loja	5,34	0,95
12	Portoviejo	2,84	1,06
13	Ibarra	0,33	0,94
14	Babahoyo	0,00	0,85
15	Latacunga	0,11	0,61
16	Francisco de Orellana	-	0,55
17	Pastaza	0,18	0,48
18	Guaranda	0,03	0,48
19	Santa Elena	0,06	0,41
20	Tena	0,01	0,21
21	Tulcán	0,03	0,21
22	Rumiñahui	0,27	0,19
23	Zamora	0,02	0,13
24	Azogues	0,00	0,10
25	Morona	0,03	0,11
26	Milagro	0,00	0,10
27	Durán	0,30	0,08
28	Shushufindi	0,00	0,06
29	Zaruma	0,00	0,05
30	Baños de Agua Santa	0,00	0,04
31	Samborondón	0,02	0,03
32	Daule	0,00	0,02
33	Bolívar	0,00	0,02
34	Quevedo	0,01	0,02
35	Otavalo	0,01	0,02
36	San Cristóbal	0,00	0,02
37	La Libertad	0,00	0,02
38	Santa Cruz	0,00	0,02
39	Jipijapa	0,00	0,02
40	Mejía	0,00	0,02
41	Cayambe	0,00	0,01

42	Palora	0,00	0,01
43	La Joya de los Sachas	0,01	0,01
44	Loreto	0,00	0,01
45	Pujilí	0,00	0,01
46	Chone	0,01	0,01
47	Mera	0,00	0,01
48	San Pedro de Pelileo	0,00	0,01
49	Salcedo	0,00	0,01
50	Paltas	0,00	0,01
51	Montúfar	0,00	0,01
52	Pasaje	0,00	0,01
53	Empalme	0,00	0,01
54	Gualaceo	0,00	0,01
55	Yacuambi	0,00	0,01
56	Taisha	0,00	0,01
57	Alausí	0,00	0,00
58	El Carmen	0,00	0,01
59	Salinas	0,00	0,00
60	Echeandéa	0,00	0,00
61	El Chaco	0,00	0,00
62	Montecristi	0,01	0,00
63	Santa Rosa	0,04	0,00
64	Penipe	-	0,00
65	Tosagua	0,00	0,00
66	Aguarico	0,08	0,00
67	San Lorenzo	0,00	0,00
68	Pangua	0,00	0,00
69	Catamayo	0,00	0,00
70	Antonio Ante	0,00	0,00
71	Célica	0,00	0,00
72	Pichincha	0,00	0,00
73	Pedro Carbo	0,00	0,00
74	Huamboya	0,00	0,00
75	Cuyabeno	0,00	0,00
76	Piñas	0,00	0,00
77	Yantzaza (Yanzatza)	0,00	0,00
78	Arajuno	0,00	0,00
79	Ventanas	0,00	0,00
80	San Jacinto de Yaguachi	0,00	0,00
81	Cotacachi	0,00	0,00
82	Naranjal	0,00	0,00
83	Sucre	0,00	0,00
84	Santiago de Pillaro	0,00	0,00
85	Calvas	0,00	0,00
86	Gualaquiza	0,00	0,00

87	Olmedo	0,00	0,00
88	Santa Lucía	0,00	0,00
89	Balzar	-	0,00
90	Santiago	0,00	0,00
91	Valencia	0,00	0,00
92	Salitre	0,00	0,00
93	Quinindé	0,00	0,00
94	Nobol	-	0,00
95	El Guabo	0,00	0,00
96	Vinces	0,00	0,00
97	Saquisilí	0,00	0,00
98	Quero	0,00	0,00
99	Puerto López	0,00	0,00
100	Pedro Moncayo	0,00	0,00
101	Rioverde	0,00	0,00
102	La Concordia	0,00	0,00
103	Gonzalo Pizarro	0,00	0,00
104	Paute	0,00	0,00
105	Palenque	0,00	0,00
106	La Troncal	0,00	0,00
107	Eloy Alfaro	0,00	0,00
108	Buena Fe	0,00	0,00
109	24 de Mayo	0,00	0,00
110	Saraguro	0,00	0,00
111	Santa Clara	-	0,00
112	Guamote	0,00	0,00
113	Santa Ana	0,00	0,00
114	Rocafuerte	0,00	0,00
115	Puerto Quito	0,00	0,00
116	Gonzanama	0,00	0,00
117	Huaquillas	0,00	0,00
118	Playas	0,00	0,00
119	Pedernales	0,00	0,00
120	Chimbo	0,00	0,00
121	Isabela	0,00	0,00
122	Espíndola	0,00	0,00
123	Paquisha	0,00	0,00
124	San Miguel	0,00	0,00
125	Sigchos	0,00	0,00
126	Mocache	0,00	0,00
127	Atacames	0,00	0,00
128	Chillanes	0,00	0,00
129	Colta	0,00	0,00
130	Espejo	0,00	0,00
131	La Maná	0,00	0,00

132	Cañar	0,00	0,00
133	Mira	0,00	0,00
134	Baba	0,00	0,00
135	El Pangui	0,00	0,00
136	Putumayo	0,00	0,00
137	Chaguarpamba	0,00	0,00
138	Palanda	0,00	0,00
139	Guano	0,00	0,00
140	Sucumbios	-	0,00
141	Arenillas	0,00	0,00
142	Quijos	0,00	0,00
143	Chordeleg	0,00	0,00
144	Junín	0,00	0,00
145	Logroño	0,00	0,00
146	Pimampiro	0,00	0,00
147	Chambo	0,00	0,00
148	Chinchi	0,00	0,00
149	Tiwintza	0,00	0,00
150	Paján	-	0,00
151	El Tambo	0,00	0,00
152	Macará	0,00	0,00
153	Nangaritza	0,00	0,00
154	Archidona	0,00	0,00
155	Muisne	0,00	0,00
156	Sucúa	0,00	0,00
157	Patate	0,00	0,00
158	Naranjito	0,00	0,00
159	Carlos Julio Arosemena Tola	0,00	0,00
160	Palestina	-	0,00
161	Coronel Marcelino Maridueña	0,00	0,00
162	Limón Indanza	0,00	0,00
163	Colimes	-	0,00
164	Camilo Ponce Enriquez	0,00	0,00
165	Nabón	0,00	0,00
166	Caluma	0,00	0,00
167	Chunchi	0,00	0,00
168	Urdaneta	0,00	0,00
169	San Miguel de Urcuquí	0,00	0,00
170	Balao	0,00	0,00
171	Zapotillo	-	0,00
172	Montalvo	0,00	0,00
173	Flavio Alfaro	0,00	0,00
174	Pallatanga	0,00	0,00
175	Portovelo	0,00	0,00
176	General Antonio Elizalde	0,00	0,00

177	El Triunfo	0,00	0,00
178	Déleg	0,00	0,00
179	Lomas	-	0,00
180	San Pedro de Huaca	0,00	0,00
181	Biblián	0,00	0,00
182	Sigsig	0,00	0,00
183	San Juan Bosco	0,00	0,00
184	Jaramijo	0,00	0,00
185	Las Naves	-	0,00
186	Centinela del Cóndor	0,00	0,00
187	Pablo Sexto	0,00	0,00
188	Balsas	0,00	0,00
189	Mocha	-	0,00
190	Pedro Vicente Maldonado	0,00	0,00
191	Puyango	0,00	0,00
192	Cascales	0,01	0,00
193	Pucará	0,00	0,00
194	Atahualpa	-	0,00
195	Cevallos	0,00	0,00
196	Cumandá	0,00	0,00
197	Marcabelí	0,00	0,00
198	Girón	0,00	0,00
199	San Fernando	0,00	0,00
200	San Vicente	0,00	0,00
201	Isidro Ayora	0,00	0,00
202	Sevilla de Oro	0,00	0,00
203	Las Lajas	0,00	0,00
204	San Miguel de los Bancos	0,00	0,00
205	Chilla	-	0,00
206	El Pan	0,00	0,00
207	Tisaleo	0,00	0,00
208	Sozoranga	-	0,00
209	Alfredo Baquerizo Moreno (Juján)	0,00	0,00
210	Guachapala	0,00	0,00
211	Suscal	-	0,00
212	Simón Bolívar	-	0,00
213	Pueblo viejo	0,00	0,00
214	Jama	-	0,00
215	Pindal	-	0,00
216	Santa Isabel	0,00	0,00
217	Oña	0,00	0,00
218	Quilanga	-	0,00

Fuente: INCOP

Anexo C

Márgenes de preferencia de oferentes según origen y tamaño

Bienes

TIPO DE PROVEEDOR	MARGEN DE PREFERENCIA
Mediano	(Grande) 5%
Mype	(Mediano) 5% (Grande) 10%

Servicios

ORIGEN DEL SERVICIO	TIPO DE PROVEEDOR	MÀRGENES DE PREFERENCIA, RESPECTO A OFERTA:	
		EXTRANJERA	NACIONAL
EXTRANJERO		--	--
NACIONAL	GRANDE	10 %	--
NACIONAL	MEDIANO	15 %	(GRANDE) 5 %
NACIONAL	MYPE	20 %	(MEDIANO) 5 % (GRANDE) 10 %

Fuente: INCOP